بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة النجاح الوطنيّة

كليّة الدراسات العليا

دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة وإحداث التنمية السياسية

إعداد

عبد الكريم سعيد أسعد اسماعيل

إشراف

الدكتور نايف أبو خلف

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلّبات درجة الماجستير في التخطيط والتنمية السياسية بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنيّة في نابلس، فلسطين.

2005م

دور الهيئات المحلية الفلسطينية

في تعزيز المشاركة وإحداث التنمية السياسية

إعداد

عبد الكريم سعيد أسعد اسماعيل

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ: 2005/6/1 وأجيزت.

أعضاء اللجنة	التوقيع
- الدكتور نايف أبو خلف/ رئيساً ومشرفاً	-------------------
- الدكتور مفيد أبو زنط/ ممتحناً خارجياً	-------------------
- الدكتور رائد نعيرات/ عضواً	-------------------

الإهـــــــداء

إلـى الـذيـن أنـاروا لـنـا الـطريـق بـدمـائـهم الـطاهرة
إلـى سيد الـشهداء أبـو عمار وكل شهداء فـلسطين
إلـى روح والـدي الـطاهرتـيـن.... رحمهما الله وجعل مثواهما الـجنة
إلـى زوجتي الـغالـية ... وأولادي الأحبة... (أنـس .. أسيد... أوس... ساره)
الـذيـن قـاسموني عناء الـدراسة ... وكـانـوا لـي خير رفـيق
إلـى أختي الـعزيـزة لـيلى واخواني واخواتـي

شكر وتقدير

الشكر لله أولاً والحمد له الذي أعانني ومنحني القدرة على إكمال هذه الدراسة المتواضعة والصلاة والسلام على أشرف المرسلين محمد صلى الله عليه وسلم ومن تبعه بإحسان إلى يوم الدين.

ثم شكري الجزيل وتقديري العميق إلى أستاذي الفاضل الدكتور نايف أبو خلف الذي كان له فضل الرعاية والمتابعة والتشجيع والإشراف وتقديم النصائح القيمة.

ولا أنس الأخ الدكتور عميد الدراسات العليا خليل عوده الذي كان له فضل في منحي هذه الفرصة في استكمال دراستي.

ولا أنس التقدم بالشكر الجزيل لأعضاء لجنة المناقشة لما بذلوه من جهد في المناقشة والمتابعة، ولكل الأساتذة والعاملين في جامعة النجاح الوطنية وكلية الدراسات العليا.

كما وأتقدم بالشكر والعرفان للأصدقاء الأعزاء الذين كانوا نعم الرفيق، وكان لهم فضل التشجيع والمشاركة الإيجابية والمساعدة الكريمة "الأخ أسامة المغربي، غسان دراغمة، عبد الكريم أيوب، نضال سوالمة، عبد المنعم مهداوي، وكل الأخوة والمحبين.

كما لا أنسى تقديم الشكر والعرفان لوزارة الحكم المحلي ممثلة بوزيرها ووكيلها الأخ الفاضل د.حسين الأعرج ومديرها العام الأخ العزيز فوز خليفة والذين كان لهم الفضل الكبير في تشجيعي على استكمال دراستي ومنحوني الوقت والجهد في سبيل النجاح.

فهرس المحتويات

قائمة الملاحق

دور الهيئات المحلية الفلسطينية
في تعزيز المشاركة وإحداث التنمية السياسية

إعداد
عبد الكريم سعيد أسعد اسماعيل
إشراف
الدكتور نايف أبو خلف

الملخص

يتركز النقاش في الأدبيات العالمية فيما يتعلق بهيئات الحكم المحلي على العلاقة بين هذه الهيئات والحكومة المركزية ودور الهيئات المحلية في تعزيز المشاركة والتنمية بكافة أوجهها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وعلى دورها في عملية البناء الديمقراطي والتمثيل السياسي والمشاركة. وترتكز هذه العلاقة بين جمهور المواطنين والهيئات المحلية والحكومة المركزية على أساس الانتخابات ووظائف ودور الهيئات المحلية وعلاقة ذلك بالحكومة المركزية. ومن هنا تصبح المركزية أو اللامركزية مرتبطة بالبعد أو القرب من الهيئات المحلية والدولة، أو الحكومات المحلية والحكومة المركزية.

إذا كانت سيطرة الدولة ترمي إلى عقلنة ندرة المصادر والامكانيات وعدم تسييس الجماهير، فإن لامركزية القرار يجب أن تعنى تفصيل الدور السياسي وشحذ الامكانات في بقع الجغرافيا المختلفة في المناطق البعيدة عن السلطة المركزية. وكما يبدو فإن هناك موضة عالمية تنحو نحو خلق أطر لا مركزية وخاصة في الهيئات المحلية لغرض خلق قيادات سياسية في المناطق المختلفة تتسلم زمام الأمور من الحكومة المركزية. هذه الأطر تشمل التشريع وحكم القانون وبناء القدرات وحل التنزاعات وغيرها.

وفي فلسطين تعتبر الهيئات المحلية ركناً أساسياً في بناء الدولة الفلسطينية المستقلة. وحيث أن الشعب الفلسطيني يعيش الآن مرحلة تجسيد إعلان الاستقلال، فإن الاهتمام بهيئات الحكم المحلي وخلق هيئات فاعلة خلاقة ونشيطة في الأراضي الفلسطينية اعتماداً على مبدأ

اللامركزية في الإدارة والعمل، هو من الأولويات، وذو أهمية كبرى للسلطة الفلسطينية خصوصاً وأن هيئات الحكم المحلي كانت حتى إنشاء السلطة الوطنية تقع تحت إشراف جهات غير فلسطينية، الأمر الذي أدى إلى أن تكون هذه الهيئات بمثابة مراكز تابعة للسلطة المركزية الأجنبية وتقوم بخدمة مصالحها في المقام الأول، وليس خدمة المواطنين الفلسطينيين.

لقد خضعت فلسطين لفترة طويلة للحكم التركي (1516–1917)، ثم للانتداب البريطاني (1917–1948)، وقسمت قسراً بعد عام 1948 لتكون الضفة الغربية تحت الحكم الأردني وقطاع غزة تحت حكم الإدارة المصرية، واقيمت دولة إسرائيل نتيجة اغتصاب الجزء الأكبر من فلسطين. وبعد الاحتلال الإسرائيلي للبقية المتبقية من فلسطين في حزيران عام 1967، خضعت الضفة الغربية وقطاع غزة للسيطرة الإسرائيلية.

لقد عملت السلطات الأجنبية المتعاقبة على حكم فلسطين على جعل هيئات الحكم المحلي تقوم بالعمل على خدمة وتحقيق أهدافها وأغراضها، وليس لخدمة المواطنين، لهذا كان هدف هذه السلطات المركزية المتعاقبة على فلسطين فيما يخص الهيئات المحلية هو إلحاقها وعدم تطورها حتى لا تكون مؤسسات رسمية مستقلة في أهدافها ونشاطاتها، ونطاق تمثيلها للسكان عن السلطة المركزية، بل أصبحت تابعة لها تساعدها في بسط سيطرتها على البلاد والسكان.

ونجد هذا واضحاً من خلال سن القوانين المتتالية وتعديلها لتتلائم مع مصالح وأهداف وأغراض السلطة المركزية الأجنبية حيث كانت تعمل للحد من إمكانية وقدرة الهيئات المحلية على التطور. ولهذا لم تتطور مؤسسات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين وإنما كان الهدف الاساسي من إقامة هذه المؤسسات هو بسط سيطرة السلطة المركزية الأجنبية ومساعدتها في جمع الضرائب.

وفي العام 1994، ومع إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، كان عليها أن تقوم بالاهتمام بهيئات ومؤسسات الحكم المحلي ورفع الظلم عنها الذي دام خلال سنوات الاحتلال والهيمنة

الطويلة. وحتى تكون قادرة على القيام بدورها في بناء الدولة. فقامت السلطة الفلسطينية في عام 1994 بتأسيس وزارة الحكم المحلي والتي تعني بالهيئات المحلية وتعمل على تطويرها إدرايـاً وتنظيماً ومالية من خلال العمل على ترسيخ الأسس الديمقراطية واللامركزية واعطائها المزيـد من الاختصاصات والصلاحيات كذلك تم إقرار والمصادقة على قانون الهيئات المحليـةوقانون الانتخابات لمجالسها، وقد حاولت السلطة الفلسطينية إحداث تغيير ونقلة نوعية في مفهوم وفلسفة وشكل النظم المحلية. فقد تم الاستعاضة عما كان يعرف بنظام الإدارة المحلية إلى مـا يعـرف بالوقت الحاضر بنظام هيئات الحكم المحلي والذي من المفترض أن تتوفر فيه السلطات الـثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية. وقد واجهت السلطة الفلسطينية تحديات كبيرة لاعادة بناء ما تـم تدميره عبر سنوات الاحتلال الطويلة، حالت دون تمكنها من انجاز الكثير على صـعيد الحكـم المحلي خاصة جراء عدم استقرار الأوضاع السياسية والأمنية التي فرضتها سلطات الاحـتلال والتي توجت بسياسة الحصار والاغلاقات وتدمير البنى التحتية للمجتمع الفلسطيني. وقد جـاءت الانتفاضة الفلسطينية (انتفاضة الأقصى) لتزيد من مجمل التحـديات التـي واجهـت السـلطة الفلسطينية وتضعها على المحك في ضرورة انجاز اصلاحات جذرية فـي مؤسسـات الحكـم الفلسطينية وضرورة ترسيخ مبدأ المشاركة والديمقراطية من أجل بناء حكم صالح مبنـي علـى الديمقراطية وسياسة المشاركة في الهموم والطموحات.

وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات والتي لا بد من انجازهـا وتحقيقهـا تتضمن:

1. ضرورة التركيز على الإنسان كمحور للجهود المبذولة والنظرة التكاملية للعلاقـة بـين التنمية والصمود الاجتماعي والاقتصادي، سواء كان تحت الاحتلال أو في ظل أجـواء المقاومة، أم من خلال مرحلة البناء أو في ظل الدولة المستقلة.
2. مراجعة جريئة ومسؤولة لأداء المؤسسات، حيث أظهرت الانتفاضة الأخيـرة ضـعف قدرة المؤسسات الفلسطينية القائمة على مواجهة الضـغوط والحصـار الخـانق الـذي يتعرض له الشعب الفلسطيني.

3. أهمية الاصلاحات الإدارية وتحقيق مشاركة فعالة من خلال ذلك خاصـــة فـــي ضـــوء التوصيات التي أوصت بها العديد من المؤسسات المحلية والدولية.

4. بناء الثقة بين المواطن والسلطة المركزية، خاصة في ظل تعطيل الانتخابات التي دامت أكثر من تسع سنوات اعتمدت خلالها السلطة على سياسة التعيينات وهي التي أدت إلـــى ترهل العديد من هذه الهيئات وأخرجتها عن الدور المناط بها.

5. فشل المركزية المبالغ فيها والتي اعتمدتها السلطة الفلسطينية ولم تكـــن فـــي صـــالحها وللخروج من هذا المأزق يجب اتباع سياسة تســـمح بمعالجـــة المشـــاكل التـــي يملـــك الفلسطينيون جزءاً من القدرة على التحكم بها وذلك بتفعيل الإدارة المجتمعية وتجنيـــدها لمقاومة ما يقف أمام تحقيق المشروع الوطني.

6. الحكم المحلي والمشاركة المجتمعية والتي لا بد من اعطاء مضامين حقيقية لمفاهيمهـــا وذلك بتعزيز أدوات الهيئات المحلية والمنظمات الأهلية وافساح المجال أمـــام القيـــادات الشابة في صناعة السياسات ودمجهم في سياسات التنمية وفي تنفيذها وفي المساءلة.

7. تبني إطار ديمقراطي منظم بتشريعات للحكم، يفوض الصلاحيات ويتيح الفـــرص أمـــام الهيئات المحلية للعمل كحكومات محلية وتدريب قادتها للعمل على قيادة مؤسسات إدارية لديها القدرة على البناء واتخاذ القراءات المسؤولة.

الفصل الأول

خلفية الدراسة ومشكلتها

الفصل الأول

خلفية الدراسة ومشكلتها

1:1 المقدمة:

تعتبر الهيئات المحلية تاريخياً المصدر الأول لنظرية العقد الاجتماعي والتفاعل الجماهيري، كونها تعكس مدى رغبة الأفراد والقوى المجتمعية في تنظيم احتياجاتها الأساسية، وأسس وطرق الوصول إليها بأرخص التكاليف وأقل الجهود. فعلى مر العصور القديمة كان هناك لكل مجتمع إدارة تتولى تدبير ثرواته وتسيير شؤونه التي كانت تزداد مع مرر الزمن تعقداً وتنوعاً. وعليه نشأت النظم المحلية متمثلة بمجموعة من السكان الذين كانت تربطهم علاقات ومصالح مشتركة، ويسكنون على بقعة جغرافية محددة وبحاجة إلى خدمات مشتركة.

وعليه فلا غرابة في القول أن الهيئات المحلية تاريخياً سبقت إنشاء السلطة المركزية للدول، بل كانت هي الأساس في الانتقال والوصول إلى تكوين السلطات المركزية والتنفيذية، بدءاً من مصر ومجلس العشر العظام(1)، مروراً باليونان وحضارتها الإغريقية، انتهاءً بمراحل التطور في الإدارة المحلية، وصولاً إلى الحكم المحلي في العديد من الدول المتقدمة كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وغيرها. ونتيجة للتعقيدات الاجتماعية التي نشأت بنشوء الدول وتعاظم دورها، وتشعب مصالح ومتطلبات معيشتها، واتساع نشاط الدولة، والتباعد الجغرافي بين العاصمة حيث مركز القرار والتجمعات السكانية الأخرى، كانت الحاجة إلى توزيع الاختصاصات وتفويض ونقل السلطات بعيداً عن الهيمنة المركزية وتسلط العاصمة.

وحتى ينشأ هناك نظم محلية في التجمعات البعيدة بمفهوم الحكم المحلي، كان لا بد للمشرع من العمل على نقل جزء من سلطات الحكومة المركزية وإسنادها إلى هيئات منتخبة

---

(1) فوزي العكش. حسين الأعرج. هشام جبر، **الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي**، منشورات جامعة القدس المفتوحة، ط1، 1996، ص9.

من الأمثلة على الحكومات البدائية التي ظهرت في العصور القديمة حكومات المدن المصرية التي نشأت على طول النيل. وقد عرفت حكومات هذه المدينة باسم "مجالس العشر العظام" لأنها كانت تضم عشرة أعضاء بالانتخاب برئاسة حاكم المدينة.

تعمل على إدارة شؤون المواطنين، وأن تكون هذه المجالس متمتعة بالشخصية الاعتبارية والاستقلالية المستمدة من الجماهير.

إن ما يميز نظاماً محلياً عن غيره في العالم يتمثل بدرجة اللامركزية وخاصة اللامركزية السياسية أو الإدارية التي يتمتع بها هذا النظام المحلي أو ذاك، كونها تحد من تدخل وسيطرة السلطة المركزية، وكما يقال دوماً أن النظم المحلية هي مرآة الدولة التي تعكس الوجه الحقيقي للنظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية فيها. ومن الحقائق السياسية المهمة أيضا أن هناك ترابطاً وتفاعلاً دائماً بين السلطة التنفيذية وعموم الجماهير من خلال قوانين وأنظمة نشوء وعمل الهيئات المحلية، فكلما كان هناك أفكاراً ديمقراطية تؤمن بالتعددية والانتخاب كلما كان هناك أنظمة لا مركزية واستقلالية وسلطة للهيئات المحلية على أعمالها.

ومن خلال دراسة الواقع المعاش نجد أن الأنظمة الديمقراطية في العالم –سواء كانت في أوروبا أو أمريكا أو كندا أو استراليا– تنادي وتعمل بنظام الانتخاب والحكم المحلي. أما دول العالم الثالث فتتراوح التجربة فيها بين سياسة التعيين المركزي أو الدمج ما بين التعيين والانتخاب. وعلى الرغم من وجود بعض المحاولات الديمقراطية في بعض دول العالم الثالث، إلا أن الأنظمة والقوانين المعمول بها في هذه الدول ما زالت تنحو نحو المركزية مما يضعف التنمية والاستقرار والتفاعل الجماهيري.

إن المتتبع لحالة التطور في النظم المحلية الفلسطينية يلمس أنها كانت في معظمها انعكاس واستجابة للواقع السياسي على مر العقود، فالتوجه المركزي سواء كان الإداري أو المالي أو الصلاحيات، كانت محكومة بالنظرة المركزية للدول التي حكمت فلسطين، بدءاً بالحكم العثماني فالانتداب البريطاني فالحكم الأردني حتى الاحتلال العسكري الإسرائيلي. وبعد نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية وتشكيل وزارة الحكم المحلي، كان لا بد من أن يعكس هذا المسمى الجديد نفسه على الأداء الإداري والقوانين والأنظمة والتعليمات، وحيث أنه بُدءَ بإجراء الانتخابات لمختلف مستويات الحكم في فلسطين سواء كانت الرئاسية أو التشريعية أو المحلية، فإن هناك أمل في الأفق في تزامن هذه الإجراءات مع تطبيقات إدارية ترتقي إلى الطموح

الجماهيري في تعزيز مبدأ الديمقراطية والمشاركة السياسية في سبيل الوصول إلى تنمية شاملة سياسية واقتصادية واجتماعية.

2:1 مشكلة الدراسة:

تبرز مشكلة الدراسة بشكل أساسي عند دراسة الأبعاد الخمس للحكم المحلي بشكل عام والحكم المحلي الفلسطيني بشكل خاص، وتتمثل هذه الأبعاد "بالبعد الانتخابي، البعد الوظيفي، والجغرافي، والسياسي، والبعد المالي".

فعلى صعيد البعد الانتخابي، ورغم أن السلطة الفلسطينية قد بدأت بإجراء الانتخابات في بعض الهيئات المحلية في الضفة الغربي وقطاع غزة، إلاّ أن هذه العملية والتي من المفترض أن يتم إجراؤها في وقت واحد، لكنها لم تتم. وقد يعود ذلك لمجموعة من الأسباب، لعلّ أبرزها تخوف السلطة الفلسطينية من عدم نجاح مرشحيها في الوصول إلى قيادة هذه الهيئات نتيجة الاخفاقات التي وقع بها قادة الهيئات المعينين من قبل السلطة الفلسطينية، وكذلك نتيجة فشل مسار المفاوضات السياسية مع الجانب الإسرائيلي تحت مظلة اتفاقات أوسلو وما تبعها.

وعلى صعيد البعد الوظيفي، فمن خلال قانون الهيئات المحلية لعام 1997، يتضح أن دور الهيئات المحلية ما زال مقيداً ومحصوراً بتقديم خدمات محدودة، حيث أن القانون لا يتناسب مع التوقعات الطموحة واللازمة لإحداث نقلة نوعية على صعيد هيكلية وتنظيم عمل مستوى السلطة المحلية في فلسطين، فالقانون لا يمنح الهيئة المحلية الكثير من صلاحيات التحرك والتصرف المستقل في مجال اتخاذ القرار، وتحديد السياسات على الصعيد المحلي، بل جاءت مواده لتعطي السلطة المركزية عن طريق وزير الحكم المحلي من جهة وفروع الوزارة من جهة أخرى صلاحية التغلغل داخل نطاق منطقة الهيئة المحلية، وبالتالي أصبح ينظر إليه على أنه ليس أكثر من امتداد للقوانين الموروثة وخاصة الأردني والانتدابي، كونهما لم يتيحا المجال أمام نمو ديمقراطي على المستوى المحلي، ودون أن يحفزا المواطن على المشاركة السياسية، وبالتالي صعوبة بلورة نظام سياسي ديمقراطي.

أما البعد الجغرافي، فإن وجود كم هائل من الهيئات المحلية (499) وبدون دراسة حقيقية لواقعها، وعدم قدرتها على تمويل نفسها، سيجعل منها ليس أكثر من أدوات تنفيذية للسلطة المركزية، مما يجردها من استقلاليتها ويحد من دورها في عملية التنمية.

أما من حيث البعد السياسي، ومن خلال تحليل العلاقة اليومية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، يتضح أن السلطة المركزية ما زالت مسيطرة بشكل أو بأخر على الهيئات المحلية وتخضعها لرغباتها، كذلك فإن تداخل السياسي بالإداري أدى إلى استحواذ مقاومة الاحتلال الإسرائيلي على الاهتمام الأكبر في تفكير السلطتين المركزية والمحلية، وأصبح ذلك يشكل عائقاً أساسياً أمام مشاريع التحول نحو التنمية المجتمعية المؤثرة في دائرة الرضى للمواطن والقوى السياسية.

أما فيما يتعلق بالبعد المالي، فإن هناك عدد كبير من المجالس المحلية ما زالت تعتمد في تمويل احتياجاتها على السلطة المركزية، في الوقت الذي لم تقم به السلطة المركزية من تحويل المخصصات والإيرادات المذكورة في القانون للهيئات المحلية، كما أن معيار توزيع هذه الإيرادات لا تتم على أسس عادلة، إضافة إلى المعيقات المالية التي تطرق إليها القانون والتي تحد من الاستقلالية المالية للهيئات المحلية.

لذا فإن المشكلة الرئيسية التي ستعالجها الدراسة ستتمحور حول:

1. العلاقة ما بين السلطة المركزية "من خلال القوانين والأنظمة والتشريعات" واستجابة الهيئات المحلية لها، "مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ".

2. الاستقلالية والشرعية الممنوحة للهيئات المحلية في تعزيز المشاركة الشعبية في إحداث التنمية السياسية والاقتصادية للمجتمع المحلي.

3. المحددات والاشكالات الناتجة عن التضارب ما بين التقليدي والتحديث.

3:1 أهداف الدراسة:

لا يخفى أن هناك حالة من عدم الرضا تسود أوساط المجتمع الفلسطيني بكافة أطيافه حول أداء مؤسسات السلطة الفلسطينية بشكل عام وأداء مؤسسات الحكم المحلي بشكل خاص، نتيجة تدني مستويات المشاركة والديمقراطية فيها، وعجزها عن القيام بدور أكثر فعالية على صعيد التنمية، وأن استمرار هذا الوضع سيكون له بالتأكيد انعكاسات سلبية على حياة المواطن مع ما يرتبط بذلك من أبعاد سياسية خطيرة تتعلق بمستقبل السلطة الفلسطينية، مما يستدعي النظر بصورة أكثر جدية في معالجة هذا الموضوع وتقييمه. ولهذا فإن الدراسة ستهدف إلى تقييم الإشكالات والتداخلات الرئيسية للحكم المحلي ومؤسساته في فلسطين خلال المرحلة الانتقالية والتي نتجت بعد توقيع اتفاقية أوسلو، ومن ناحية أخرى تحديد التحديات والمصاعب في مرحلة التطور والإصلاح للحكم المحلي في عهد السلطة الفلسطينية، ووضع التصورات والحلول على المدى القصير والطويل.

إضافة إلى ذلك فإن الدراسة سوف تركز على عدة أهداف منها:

1. السياسة الداخلية والمتعلقة بمؤسسات الحكم المحلي باعتبارها الأساس لخلق مجتمع مدني، وترسيخ مبدأ الديمقراطية، من خلال تحديد طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية (البعد الانتخابي والبعد السياسي والبعد الوظيفي).

2. إبراز التداخل الكبير في الصلاحيات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية وأثره على تطوير مفاهيم اللامركزية والمشاركة المجتمعية والتخطيط الإقليمي.

3. تحديد أسس الإصلاح في مؤسسات الحكم المحلي والتضارب بين مفهوم التحديث القائم على أسس الكفاءة بعيداً عن التأثيرات السياسية والبيوقراطية وبين المفهوم التقليدي المرتكز على تلك الأسس المرسخة في تلك المؤسسات قبل قدوم السلطة الفلسطينية.

4:1 فرضيات الدراسة:

إن تحقيق هدف الدراسة مرتبط بالإجابة عن مجموعة من الفروض التي يطرحها الباحث بشكل فرضيات على النحو التالي:

1. العلاقة القائمة بين وزارة الحكم المحلي (السلطة المركزية) والهيئات المحلية في فلسطين، والمتمثلة بالقوانين ذات العلاقة وتطبيقاتها والإجراءات الإدارية والتنظيمية المنبثقة عنها تعكس بصورة إيجابية على المفاهيم والعناصر الأساسية للحكم المحلي والمتمثلة باللامركزية والديمقراطية والتنمية والمشاركة السياسية.
2. يوجد علاقة ما بين الاخفاقات السلبية وواقع العلاقة ما بين السلطة المركزية ممثلة بوزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية.
3. هناك علاقة ما بين التطور الإيجابي التاريخي وواقع العلاقة ما بين السلطة المركزية ممثلة بوزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين؟
4. هناك علاقة ما بين الانتفاضة الثانية (انتفاضة الأقصى) وتعزيز مفهوم المشاركة المجتمعية والتنمية السياسية.

5:1 أهمية الدراسة:

تتزامن هذه الدراسة مع قرار السلطة الفلسطينية ببدء العملية الانتخابية للهيئات المحلية الفلسطينية والتي بدأت في الثالث والعشرين من كانون أول عام 2004، على أن تجرى وتستكمل خلال عام، ومع ما يرافقها من تحضيرات وتجهيزات تقوم بها القوى السياسية والمجتمعية الفلسطينية للمشاركة فيها ومراقبتها، حيث يلاحظ أن هناك اهتماماً متزايداً لدى جميع قطاعات المجتمع الفلسطيني في تكرار تجربة الانتخابات التشريعية بشكل أوسع وأهم، كون جميع القوى السياسية والاجتماعية معنية بالمشاركة بهذه التجربة. أما الأهمية الأخرى التي تبرز هذه الدراسة تتمثل في كثرة الحديث عن ضرورة الإصلاح الإداري والسياسي في مؤسسات

السلطة الفلسطينية ومؤسسات المجتمع المدني، ولارتباط هذه العملية بتطور الوعي السياسي لدى المجتمع الفلسطيني ومدى تأثير ذلك على أداء القوى السياسية ومشاركتها في التخطيط والتنمية وتأتي أهمية مشروع هذه الدراسة، بقصد دراسة مدى ملاءمة السياسات التي تتبعها السلطة الفلسطينية، وأثر القوانين المحلية التي أقرتها السلطة على تعزيز المشاركة وإحداث التنمية السياسية وعلى أفاق عملها المستقبلي.

وتعود أهمية الدراسة أيضا لقلة ما كتب فلسطينياً حول مدى تأثير أهمية الهيئات المحلية في تعزيز الديمقراطية والمشاركة السياسية في ضوء التهميش الذي عانته هذه الهيئات من قبل السلطات التي تعاقبت على حكم فلسطين بدءاً من الحكم العثماني وانتهاءاً بالاحتلال الإسرائيلي، رغم وجود بعض الدراسات الوصفية التي عالجت موضوع مؤسسات الحكم المحلي وعلاقتها بالسلطة المركزية في ظل تلك الحكومات.

6:1 منهجية الدراسة:

تضم الدراسة تداخلاً بين عدة مناهج وأساليب بحثية، وذلك نظراً لتعدد الأهداف المرجوة منها، فعلى صعيد دراسة وتحليل النماذج والصور المتعددة للتنظيم المحلي، كالمركزية واللامركزية الإدارية والسياسية، ودراسة تطبيقاتها في بعض الدول العالمية مثل بريطانيا وفرنسا، فقد اعتمد الباحث المنهج المقارن لتحليل النماذج المختلفة، على اعتبار أنه المنهج الذي يغذي أي دراسة بقدر من التجربة التي مرت بهما أو تعاصرهما هذه الدول.

وعلى صعيد دراسة العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، وطبيعة الأساس السياسي والقانوني في مؤسسات الحكم المحلي في فلسطين خلال المرحلة التي سبقت إنشاء السلطة الفلسطينية فقد استخدم الباحث منهج التحليل التاريخي، وذلك للتعرف على توجهات السلطة المركزية في تلك الفترة اتجاه مؤسسات الحكم المحلي.

أما فيما يتعلق بدراسة طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية الفلسطينية في ظل السلطة الفلسطينية، ومع أنها ما زالت في طور التبلور والتكوين، إلا أن هناك مؤشرات

حول الطبيعة المتوقعة لمستوى السلطة المحلية المستقبلي، ولاستقصاء هــذه المؤشــرات، فــإن الدراسة توظف منهج تحليل المحتوى لدراسة ما اشتملت عليه القوانين والأنظمة المحليــة مــن توجهات.

ولدعم النتائج المتوقعة في الدراسة فقد استخدم الباحث المنهج التجريبي من خلال إعداد استبانة ميدانية، وتم توزيعها من خلال عينة عشوائية طبقية (238) هيئة محليــة فــي الضــفة الغربية كمجتمع للدراسة. وسوف يكون مجتمع الدراسة فيها من البلديات والمجــالس القرويــة ولجان المشاريع، ومن ثم قام الباحث بتحليلها للاستئناس بنتائجها ومقارنتها مع المنهج التحليلــي والتاريخي.

7:1 مراجعة أدبيات الدراسة:

هناك العديد من الدراسات العربية والأجنبية التي تحدثت عــن الإدارة بشــكلها العــام، والإدارة المحلية والحكم المحلي بشكل خاص، من خلال الكثير من النماذج المطبقة في العديــد من الدول، وقد تركزت تلك الدراسات في جانبيها النظري والتطبيقي علــى مفهــومي الحكــم المحلي والإدارة المحلية، خاصة تلك المطبقة في كــل مــن بريطانيــا وفرنســا، باعتبارهمــا النموذجين الأقدم والأكثر شيوعاً وانتشاراً في العديد من الدول.

ومن أهم تلك الكتابات التي تطرقت إلى مفهوم الإدارة المحلية كأساس تنظيمي للوحدات المحلية الفرنسية سلسلة مقالات تعليمية من قبل المعهد الدولي للإدارة العامة في فرنسا(1)، حيث ركزت تلك السلسلة على دراسة الإدارة العامة في فرنسا من خــلال التركيــز علــى مفهــوم اللامركزية الإدارية والعلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية. أما في بريطانيــا فهنــاك الدراسة التي أصدرتها جامعة كمبريدج، والتي تناولت طبيعة الحكم المحلي البريطاني، وتميــزه

(1) "An Introduction to French Public Administration, (Paris, International Institute Of Public Administration) , July, 1989.

عن الإدارة المحلية، والظروف التي واكبت نشأة نظام الحكم المحلي في بريطانيا. وتناولت كذلك الصور والنماذج والمستويات المختلفة للتنظيم الإداري المحلي البريطاني(1).

أما على صعيد الإدارة المحلية في العالم العربي فقد تم إنشاء العديد من المعاهد والمنظمات التي ركزت على دراسة أثر الإدارة المحلية في عملية التنمية، وأقيمت المنظمة العربية للعلوم الإدارية في أواخر الستينات، وظهرت لها فروع في كثير من الدول العربية مثل الأردن ومصر والكويت. وقد قامت هذه المنظمة الغير سياسية بعقد العديد من المؤتمرات والندوات المتعلقة بموضوع العلاقة بين السلطتين المركزية والمحلية وأهمية المشاركة المجتمعية في التنمية.

وقد برز العديد من الكتاب العرب الذين ركزوا في أدبياتهم على النموذجين الفرنسي والبريطاني، كنماذج مقارنة مع واقع الحال في الدول العربية وأثر تطبيق هذه النماذج خاصة فيما يتعلق بالمشاركة والتنمية المحلية. وأبرز هؤلاء الباحثين الدكتور أحمد رشيد في كتابه "الإدارة المحلية، المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية"(2)، حيث عالج خلال دراسته موضوع السياسة العامة والحكومة والإدارة، وأهمية اللامركزية في النظم المعاصرة، والعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية المؤثرة في أنظمة الحكم المحلي ودور المجالس المحلية في تدعيم التطبيقات العملية لهما في بعض الدول مثل الهند ومصر.

ونذكر كذلك دراسة مصطفى الجندي "المرجع في الإدارة المحلية"(3)، والذي عالج في كتابه نظم الإدارة المحلية في ست وعشرين دولة من الشرق والغرب، متطرقاً في كتابه للأسس التي تقوم عليها الإدارة المحلية وأهمية وجودها في أنظمة الدول من أجل تعزيز مفهوم الديمقراطية وأهمية المشاركة الجماهيرية ودورها في التنمية، واضعاً حلولاً علمية في سبيل الوصول إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتخطيط.

---

(1) Local Government in Britian, (Cambrige, Cambrige University Press) , 1977.

(2) أحمد رشيد، الإدارة المحلية، **المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية**، (جامعة القاهرة: دار المعارف)، 1981.

(3) مصطفى الجندي، **المرجع في الإدارة المحلية**، (الاسكندرية: منشأة المعارف)، 1971.

ومن ضمن الدراسات التي ركزت على معالجة موضوع الإدارة والحكم المحلي تبرز دراسة خالد الزعبي في مؤلفه "تشكيل المجالس وأثرة على كفايتها"[(1)]، وهي دراسة مقارنة للإدارة المحلية في كل من فرنسا وبريطانيا والأردن ومصر، حيث استعرض خلالها الآلية المتبعة في تشكيل المجالس المحلية في هذه الدول ودور المواطن في الرقابة والمحاسبة والمساءلة للهيئات المحلية وأثر ذلك على كفايتها من خلال استعراض أثره الإداري على السياسي وبالعكس.

وهناك الكثير من الدراسات في موضوع الإدارة المحلية والحكم المحلي التي تناولها الأدباء والمفكرين العرب نذكر من ضمنها دراسة عزت الأيوبي "مبادئ في تنظيم الإدارة المحلية"[(2)] وهي أيضا دراسة مقارنة في الإدارة المحلية في كل من لبنان ومصر والأردن وفرنسا وانجلترا، ودراسة فوزي العكش بخصوص الإدارة المحلية في سوريا وتأثرها بالتجربة الفرنسية[(3)]، وفهمي شكري "نظام الحكم في بريطانيا، هياكله وإدارته"[(4)]، حيث درس في أطروحته للحصول على الدكتوراه، موضوع الحكم المحلي في بريطانيا، حيث قام بإجراء تجربة ميدانية للحكم هناك، وأبرز في دراسته مفهوم ومزايا وأشكال الحكم المحلي والعلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية وتقسيماتها الإدارية في بريطانيا.

ويضاف إلى ذلك العديد من المؤلفات والكتابات التي درست هذا الموضوع بصورة تفصيلية وشاملة مثل كتابات سليمان الرواشده[(5)]، وحسن عواضة[(6)]، وعبد القادر الشخيلي[(7)].

---

(1) خالد الزعبي، **تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها**– دراسة مقارنة، (القاهرة: جامعة عين شمس)، 1984.

(2) عزت الأيوبي، مبادئ في تنظيم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة لنظم الإدارة المحلية في كل من لبنان، مصر، الأردن، فرنسا، انجلترا، (بيروت: دار الطلبة العرب)، 1975.

(3) فوزي عبد الله العكش، **الحكم المحلي والإدارة المحلية**، الأسس والتطبيقات، ط2 (العين: المطبعة العربية)، 1988.

(4) فهمي محمود شكري، **نظام الحكم في بريطانيا**، هياكله، وإدارة، (لندن: دار الحكمة)، 1993.

(5) شاهر سليمان الرواشده، **الإدارة المحلية في المملكة الأردنية**، (عمان: دار مجدلاوي)، 1987.

(6) حسن عواضه، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية**، ط1 (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر)، 1983.

(7) عبد القادر الشخلي، **نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية**، (عمان: دار مجدلاوي)، 1987.

أما على الصعيد الفلسطيني فيتضح من خلال الأدبيات المتعلقة بالموضوع ضعف الاهتمام به وقلة الدراسات عنه، ويعود السبب في ذلك إلى تركيز الاهتمام على القضية الوطنية العامة ومعالجة قضية الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة. ونتيجة لهذا الاهتمام من جهة ولرزوح فلسطين تحت إحتلالات متعاقبة، وتهميش دور الهيئات المحلية فيها من قبل السلطات المتعاقبة على فلسطين من ناحية أخرى، حيث أن ذلك لم يول الكثير من الدارسين اهتماماً لموضوع السلطة المحلية، إلا بعد أن قامت السلطة الفلسطينية، وبدأت عملية هيكلية وإعادة بناء للهيئات المحلية.

ومع ذلك لم يخل الأمر من وجود بعض الدراسات الوصفية التي عالجت موضوع السلطة المحلية في فلسطين عبر حقب مختلفة. وبرز من هذه الدراسات، دراسة كل من الدكتور فوزي العكش، ود. حسين الأعرج، ود. هشام جبر في موضوع الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي"[1]. التي عالجت موضوع الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي حيث استعرض المؤلفون طبيعة وأهمية نظام الإدارة والحكم المحلي، والتعرف على بعض النماذج العالمية للحكم المحلي ومستوياتها واختصاصاتها وكيفية تشكيل المجالس المحلية وقضايا التمويل الخاصة بها إضافة إلى دراسة واقع الإدارة المحلية الفلسطينية تحت الاحتلال والعقبات التي واجهتها.

وهناك دراسة الدكتور عدنان عمرو "الإدارة المحلية في فلسطين من 1850-1991"[2]، والتي استعرض فيها نشأة الإدارة المحلية في فلسطين منذ العهد العثماني حتى 1991، معتمداً في دراسته المنهج التاريخي التحليلي لتطور الهيئات المحلية الفلسطينية والمؤثرات الخارجية التي واكبت تطورها، والصلاحيات التي استحوذت عليها هذه الهيئات، حيث خلص في دراسته أن الهيئات المحلية كانت بمثابة انعكاس لواقع السلطة المركزية التي حكمت فلسطين على مدار تلك الحقب، وبرز كذلك من هذه الدراسات دراسة محمود النموره في موضوع مؤسسات الحكم المحلي أثناء الحكم العثماني في فلسطين، ويتطرق فيها إلى التقسيمات الإدارية وتأسيس البلديات

---

(1) فوزي العكش، حسين الأعرج، هشام جبر، **الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي**، مصدر سابق، 1996.

(2) عدنان عمرو، **الإدارة المحلية في فلسطين من 1850- 1991**، دراسة لم تنشر، 1991.

وعلاقتها مع السلطة المركزية[1]. إلا أن الدراسة لم تستكمل بالرغم من أن المؤلف حاول أن يدرس مؤسسات الحكم المحلي حتى فترة 1994.

ومن الدراسات التحليلية القليلة حول نشأة وتطور الهيئات المحلية تلك التي قام بها الدكتور علي جرباوي حيث قام بتحليل واقع الهيئات المحلية الفلسطينية خلال الحقب المختلفة[2]، العثمانية والانتدابية والأردنية والمصرية معتمداً تحليل القوانين المعمول بها في تلك الفترات والعلاقة الناتجة بموجبها من السلطة المركزية والسلطات المحلية، إضافة إلى دراسته في مطلع التسعينات التي تتعلق باستشراف مستقبل الحكم المحلي الفلسطيني[3]. وهناك أيضا دراسة د. عبد الناصر مكي حول علاقة السلطة المركزية بالسلطة المحلية الفلسطينية[4] والذي قدمها للحصول على درجة الماجستير والتي كانت بمثابة دراسة مقارنة لنماذج من الحكم المحلي في فرنسا وانجلترا ومصر والأردن وإسرائيل معتمداً في ذلك على تحليل القوانين في هذه الدول من حيث العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية والمواطن.

ومن خلال مراجعتنا لتلك الأدبيات المتوفرة، نلمس الحاجة الملحة لإجراء مزيد من الدراسات التي تتعلق بجوانب متعددة في هذا المجال خاصة في ضوء حالة عدم الاستقرار التي تعيشها الأراضي المحتلة واعتماد الهيئات المحلية الفلسطينية بشكل أساسي على ما تقدمه الدول المانحة من مساعدات باشتراطاتها وتأثر ذلك على مستقبل الهيئات المحلية الفلسطينية وأيضاً في ضوء المحاولات الهادفة حالياً لاعادة هيكلية مستوى السلطة المحلية الفلسطينية في ضوء المطالبات الحثيثة المطالبة بإجراء اصلاحات جذرية في مؤسسات السلطة الفلسطينية عامة والحكم المحلي خاصة.

---

(1) محمود النموره، **الفلسطينيون ومؤسسات الحكم المحلي بين الحكم الذاتي والاحتلال وتقرير المصير إلى الانتفاضة 1794- 1994**، (الخليل، المكتبة الوطنية)، 1994.

(2) علي جرباوي، **البلديات الفلسطينية من النشأة حتى 1967**، (شؤون فلسطينية، العدد 221، 222) 1991.

(3) علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية نريد**، (رام الله: مركز البحوث والدراسات)، 1996.

(4) عبد الناصر مكي، **العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية**، متطلب درجة الماجستير، 1998.

8:1 أقسام الدراسة:

وللإجابة عن أسئلة الدراسة فسيقوم الباحث بتقسيم الدراسة إلى ستة فصول دراسية متتابعة على النحو التالي:

الفصل الأول: يتضمن خلفية الدراسة ومشكلتها

الفصل الثاني: التطور المفاهيمي للحكم المحلي

- نشأة وتطور الهيئات المحلية
- ظهور المركزية واللامركزية الإدارية وأنوعها والتمييز بين الحكـم المحلـي والإدارة المحلية.

الفصل الثالث: الإدارة المحلية في فلسطين قبل قيام السلطة الفلسطينية

- الإدارة المحلية في فلسطين قبل قيام السلطة الفلسطينية.
- الإدارة المحلية في فلسطين في ظل الانتداب البريطاني.
- الإدارة المحلية في قطاع غزة تحت الحكم المصري.
- الإدارة المحلية في الضفة الغربية تحت الحكم الاردني.
- الإدارة المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة تحت الاحتلال الإسرائيلي.

الفصل الرابع: دور المشاركة والحكم المحلي في احداث التنمية في ظل السلطة الفلسطينية

- خلفية تاريخية.
- الهيئات المحلية في ظل السلطة الفلسطينية.
- دور القوانين والأنظمة الخاصة بالهيئات المحلية في تعزيز المشاركة والتنمية.
- انتفاضة الأقصى ودورها في تعزيز مفهوم الاستقلال والإصلاح والتنمية.

الفصل الخامس: واقع الحكم المحلي بين النظرية والتطبيق

- خطة ومنهجية الدراسة
- الوصف الإحصائي
- عينة الدراسة
- الوصف الإحصائي لعينة الدراسة
- نتائج الدراسة

الفصل السادس: نظرة استشراف: الحكم المحلي الواقع والطموح

- الخلاصة
- التوصيات

الفصل الثاني

التطور المفاهيمي للحكم المحلي

الفصل الثاني

التطور المفاهيمي للحكم المحلي

لم يكن نظام الحكم المحلي أو نظام الإدارة المحلية ابتكاراً حديثاً للإنسانية، بل إنه نظام لازم البشرية منذ أقدم العصور حتى الآن، وأن مبرر وجود الحكم المحلي أو الإدارة المحلية في دولة من الدول ليس تعبيراً عن ديمقراطية الإدارة فحسب كما هو البرلمان تعبيراً عن الديمقراطية، بل إن الحكم المحلي والهيئات المحلية، كجزء من مستوياته، يعد الأصل الأول، والأساس الذي استمدت منه الدول الحديثة الفكر الديمقراطي، ومبدأ سيادة حكم الشعب، وأخذت منه أساس وجودها ونشأتها وحدود وظيفتها التي قامت من أجلها. فنشأة الديمقراطية في الحكم ليس بالشيء المنفصل عن تاريخ الإدارة والحكم المحلي أو تاريخ الهيئات المحلية، بل ملازم لها، فقد أكد معظم علماء فقه الإدارة، أنه لا يمكن أن تقوم إدارة محلية أو حكم محلي في بلاد غير ديمقراطية، ولا تقوم ديمقراطية بدون هيئات محلية[1].

في هذا الفصل سيستعرض الباحث مفاصل رئيسية تتضمن ما يلي:

1. نشأة وتطور الهيئات المحلية.
2. ظهور المركزية واللامركزية الإدارية من خلال استعراض:

أ. مفهوم المركزية الإدارية وأنواعها.

ب. مفهوم اللامركزية الإدارية وأنواعها.

ج. التمييز بين اللامركزية الإدارية والنظم الأخرى المشابهة.

د. التمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية.

ه. التمييز بين الحكم المحلي والإدارة المحلية.

---

(1) محمد حامد الجمل، **ديمقراطية الحكم المحلي** (القاهرة، دار النهضة العربية)، 1961، ص1.

3. مقومات الإدارة المحلية.

4. أهداف الإدارة المحلية.

1:2 نشأة وتطور الهيئات المحلية:

إن استعراض كيفية نشأة أنظمة الحكم وتطورها بمستوياتها المختلفة من حكم محلـــي أو إدارة محلية تحكمها مسألة أساسية، هي ازدياد مهام الحكومة المعاصرة وانتشارها، مع ازديـــاد اهتمام المواطن في ذات الوقت في أن يسهم بقدر أكبر في المشـــاركة فـــي صـــنع السياســـات الحكومية والتأثير عليها ومراقبتها.

إن فكرة وجود وحدات محلية تقوم بإدارة شؤونها بنفسها من خلال هيئة حاكمة محليـــة تعود إلى عصور قديمة، مرتبطة بالتجمعات الإنسانية الأولى. فقد نشأت مثل هذه الوحدات نتيجة تجمع أفراد مع بعضهم البعض، وتواجدهم في مناطق جغرافية معينة مثل ضفاف الأنهار ومنابع المياه ومفترقات طرق المواصلات، وقامت هذه التجمعات بتحقيق أهداف تتضمن تسهيل عمليـــة درء المخاطر التي يواجهها هؤلاء الأفراد، والمساعدة في تنفيذ المشاريع المشتركة، مثل إقامـــة المعابد والمنازل والمشاغل الصغيرة، الأمر الذي يسهل على هذه التجمعـــات عمليـــة تحقيـــق الاكتفاء الذاتي نتيجة تقديم أفرادها خدمات لبعضهم البعض[1].

ومع تطور المجتمع الإنساني وانتقاله إلى مرحلة الاستقرار في القـــرى والمـــدن، فقـــد برزت ضرورة وجود فرد أو مجموعة من الأفراد لتنظيم العلاقات بين أفراد المجتمع، فظهرت تبعاً لذلك الأصول الأولى للحكومات المحلية، بصورتها البدائية، حيث نلاحظ قيام شيخ القبيلـــة ومجلس الكبار فيها بإدارة شؤونها، وكذلك الأمر في القرى والمدن التي أصبح يدير شؤونها فرد

(1) فوزي عبد الله العكش، **الحكم المحلي والإدارة المحلية**، الأسس والتطبيقات، ط2، (العين، المطبعة العصرية)، 1988، ص11.

بمعاونة مجموعة من سكانها. وقد مارس شيوخ القبائل وحكام المدن والقرى صلاحيات تنفيذية وتشريعية وقضائية خلال فترة حكمهم[1].

إن ارتباط الفرد الوثيق بقبيلته خلال هذه الفترة أو بسيادة رئيسية لم يكن مُبَرراً سوى أن هذا الارتباط كان يمثل الأساس الوحيد لضمان استقرار القبيلة وتنظيمها في سبيل الحصول على الغذاء والماء والعدالة والأمن الجماعي، ولم يكن النظام القبلي بطبيعته وصغر حجمه، وقلة عدد أفراده يسمح لزعيم القبيلة أو القرية بأن يكون معزولاً عن أفرادها، وأن يستغل نشاطهم لحسابه الشخصي، أو أن يستبد بأفرادها. مع تطور المجتمع وازدياد عدد أفراد القبيلة، أصبح وجود شكل جديد ضرورة ملحة لتشكيل قيادة لها من خلال اجتماع عام لكل الأشخاص الذكور يتم بموجبه انتخاب رئيس ومجلس للقبيلة، وقد أُطلق على هذا الاجتماع عند اليونانيين (magora) في حين أن القبائل الأوروبية أطلقت عليه (Folkmoot) وقد مثل ذلك بدايات الديمقراطية القائمة على حكم الشعب[2].

كان مجلس القبيلة يجتمع للبحث في كل ما يهدد الجماعة من مخاطر أمنية كانت أو اقتصادية، وكانت قراراته تتخذ بشكل جماعي كي تضمن وحدة القبيلة وانتظامها لتحقيق الأمن ومقومات الحياة لأفرادها، ومن الممكن اعتبار ذلك، الأساس الأول لنشأة الحكومات المحلية، كما يعد مجلس القبيلة الصورة الأولى للوحدات المحلية، ويجمع الفقه الإداري في الدول الحديثة على أن نشوء الحكومات المحلية والهيئات فيها يتطلب توفر مجموعة من العناصر الرئيسية أهمها[3]:

- أن توجد شؤون محلية عامة (مرافق خدماتية).
- أن تتولى هذه الوحدات المحلية إدارة الشؤون المحلية بنفسها وأن يتم اختيار قيادتها من سكان الوحدة المحلية نفسها.
- توفر عنصر الرقابة على هذه الوحدات.

---

(1) فوزي عبد الله العكش، **الحكم المحلي والإدارة المحلية**، مصدر سابق، ص12- 15.

(2) محمد حامد الجمل، **ديمقراطية الحكم المحلي**، مصدر سابق، ص5.

(3) نفس المصدر، ص6.

ورغم توفر العنصر الأول والثاني، إلا أن النظام القبلي كان يفتقر إلى العنصر الأخير، وهو عنصر الرقابة من سلطة مركزية تعلوه وتحقق الانسجام والترابط بين الوحدات المختلفة للحكومات المحلية داخل نطاق الدول الواحدة، كما هو الشأن في الدول الحديثة، كذلك افتقر النظام القبلي إلى عنصر الاستقرار نظراً لطبيعته الرعوية، لذلك ارتبط اسم مجلس القبيلة وسلطتها بالقبيلة ذاتها، بينما ارتبطت الهيئات المحلية بعد نشوئها بصورتها الحديثة بالبلدة أو المدينة.

وقد وُجد في المجتمع القبلي فكرة الصالح العام، أي المصالح المشتركة لجميع أفراد القبيلة، بحيث أصبح ينظر إليها ككيان خاص مستقل عن الكيان الفردي، وقد نشأ النظام القبلي على أساس العدل والمساواة بين أفراد، مع عدم انعزال فرد أو مجموعة من الأفراد عن باقي الأفراد المكونين للقبيلة، وبهذا لم يكن يسمح النظام بانقسام القبيلة إلى جماعات أو أحزاب، بل كان هناك إطار عام يحتوي العناصر الدخلة في تكوينها، وتتصارع هذه العناصر سلمياً داخل الإطار نفسه في سبيل الصالح العام، بمعنى أنه كان هناك إطار قومي يربط جميع الأفراد لصالح كل فرد منها، ومن هذا النظام استمدت البشرية أسس النظام الديمقراطي في الحكم القائم على وحدة العناصر القومية والمساواة وسيادة حكم الشعب[1].

1:1:2 نشأة المدن والحكومات:

مع تطور المجتمع الإنساني وانتقاله إلى مرحلة أكثر تقدماً، تمثلت بتجمعات إقليمية تضم عدداً من القبائل والقرى والمدن، انتقلت الحكومة من شكلها البدائي إلى إطار أكثر شمولاً بحيث أصبحت تضم تلك الوحدات (المدن والقرى) بعضها مع بعض نتيجة توحد مصالحها في تجمع إقليمي. ومن الأمثلة على هذه الحكومات البدائية التي ظهرت في العصور القديمة حكومات المدن المصرية التي انتشرت على طول نهر النيل قبل ظهور الدولة المصرية القديمة، ولقد عرفت حكومات هذه المدن باسم "مجالس العشر العظام" لأنها كانت تضم عشرة أعضاء بالانتخاب برئاسة حاكم المدينة، كذلك ظهرت المدينة/ الدولة في الحضارة الاغريقية حيث

---

(1) محمد حامد الجمل، **ديمقراطية الحكم المحلي**، مصدر سابق، ص6.

ضمت كل منها مجتمعاً مستقلاً مرتبطاً بالمدينة التي كانت تسيطر علـــى مســـاحة مـــن الأرض وتشكل وحدة اقتصادية واجتماعية وسياسية[1]. لقد تمتعت هذه المدن بإدارة مســـتقلة لمنطقتهـــا الجغرافية، إضافة إلى استقلالها الاقتصادي وذلك من خلال قدرتها على تلبية احتياجات ســـكانها محلياً ومن خلال التبادل التجاري. أما استقلالها السياسي فتمثل في عـــدم خضـــوعها لجهـــات أجنبية، إضافة إلى ممارستها الديمقراطية وسيادة القـــانون، وبالتـــالي فـــإن حـــاكم المدنيـــة أو المجموعة التي تديرها كان يتم تشكيلها وفق أسلوب الانتخاب.

لقد صاحب تطور المجتمعات الإنسانية تطوراً سياسياً وحضارياً، وانتقلت المجتمعـــات بذلك إلى مرحلة أكثر تقدماً من السابق، فظهرت التجمعات الإقليمية التي تضم أكثر من مدينة أو قرية، وظهرت تبعاً لذلك حكومات تضم تجمعات توحدت مصالحها مع بعضها البعض، مع بقاء تنظيمها المحلي موجود ومتمثلاً بوجود حكام ومجالس محلية تتمتع بصلاحيات محددة في إدارة مناطقها المحلية وتعيينها ضمن السياسة العامة للدولة.

ومع مرور الزمن، تمتع حكام تلك الوحدات في بعض الأحيان بسلطات واسعة، وأصبح لهم قوة ينازعون بها الحكومة المركزية في منطقة نفوذهم، ونجد أمثلة على تعيين هؤلاء الحكام في الأمبراطوريات التي قامت على مر العصور كاليونانية والرومانية والإســـلامية بعصـــورها المختلفة حيث استطاع بعض هؤلاء الحكام الذين يمثلون المركز في مواقعهم، إعلان الاســـتقلال ومثال ذلك ما حدث في الدولة الإسلامية في عصورها المختلفة، وما قام به محمد علـــي حـــاكم مصر وانفصاله عن الخلافة العثمانية[2].

وفي عصر النهضة الأوروبية كان هناك العديد من المدن التي توفر لها حكم محلي أدى إلى انتعاشها وظهر بها طبقة أصحاب الحرف والتجار، الذين حاولوا كسب وضع خاص لمدنهم لتجنب وقوعها تحت سيطرة الاقطاع. وتمتعت هذه المدن بقوة اقتصادية جعلت حكام العديد من

---

(1) فوزي العكش، حسين الأعرج، هشام جبر، **الإدارة المحلية في فلسطين والوطن العربـــي**، مصـــدر ســـابق، 1996، ص9.

(2) لمزيد من التوسع في تاريخ الحكم المحلي راجع. صبحي محرم وفتح الله الخطيب، **اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي**. القاهرة: دار النهضة العربية، 1983، ص23– 27.

الدول الأوروبية تجنب الدخول معها في منازعات لحاجتهم إليها. وكذلك تمتع أمراء الاقطاع في أوروبا بسلطات واسعة في المناطق الواقعة تحت نفوذهم، وشاركوا الدول في ممارسة السيادة ضمن اقطاعياتهم، مما أدى إلى أضعاف وحدة الدولة السياسية للدول التي تواجدوا فيها إلى أن بدأوا بالضعف مع ازدياد قوة الحكومات المركزية وايجاد جيوش لها وعدم حاجتها إلى خدمات هؤلاء الاقطاعيين لإدارة المناطق فقامت الحكومات باتباعهم إليها وتعيين موظفين مركزيين لإدارتها يتلقون أوامرهم ورواتبهم من الحكومة المركزية.

ومع انقضاء عصر الاقطاع وبدء عصر الثورة الصناعية، وما نتج عنها من تحولات جذرية في العديد من المجالات، فقد بدأ التصنيع في مناطق محددة، وأدى ذلك إلى جذب العديد من سكان الريف إلى تلك المناطق الصناعية الجديدة التي أصبحت مزدحمة بالسكان، وأصبح هؤلاء السكان بحاجة إلى توفير خامات مختلفة ومتزايدة[1]، وبالتالي ضرورة إيجاد إدارة لهذه المدن للإشراف على تنظيمها وتوفير الخدمات لسكانها، فجرى تعيين موظفين من قبل الحكومة المركزية في بعض الدول وتم انتخاب أشخاص لهذه الغاية في بعضها الآخر[2]. وبدأ بالتالي ظهور مفهوم الحكم المحلي والإدارة المحلية بمظهر هما وممارستهما الحديثة.

ومع صدور قانون البلديات في انجلترا عام 1835، الذي تم بموجبه انتخاب رؤساء البلديات وأعضاء المجالس المحلية، ثم مع إلغاء أسلوب إدارة المقاطعات بواسطة مندوب عن الملك عام 1888 واستبدالها بمجالس محلية منتخبة ذات صلاحيات واسعة، فقد تشكلت بداية الممارسة المحلية في إدارة المناطق في انجلترا التي استمرت حتى الوقت الحاضر مع إدخال تعديلات عليها في فترات لاحقة جعلتها أكثر ديمقراطية[3].

كذلك الأمر في فرنسا حيث جرى تشكيل مجالس محلية منتخبة منذ عام 1831 مع انتخاب رؤساء البلديات اعتباراً من عام 1881، وإعطاء صلاحيات للمجالس البلدية في اتخاذ

---

(1) شاهرعلي سليمان الرواشدة، **الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية**، حاضرها ومستقبلها، مصدر سابق، ص36) 37.

(2) صبحي محرم، فتح الله الخطيب، **اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي**، مصدر سابق، ص26– 27.

(3) فوزي العكش، حسين الاعرج، **هشام جبر، الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي**، مصدر سابق، ص10.

قراراتها المحلية اعتباراً من عام 1884، حيث صاحب ذلك وجود رقابة وتدقيق على أعمال البلديات من قبل الحكومة المركزية[1].

مع ازدياد تطور المجتمعات وتعقيدات الحياة في فترات لاحقة لا سيما في المجتمعات الصناعية المتقدمة، استدعت الحاجة وجود أشخاص يتمتعون بخبرة مهنية للإشراف على نشاطات الوحدات المحلية المختلفة، وتقديم الخدمات المطلوبة. وبهذا برز اتجاهان بخصوص إدارة الوحدات المحلية، يتمثل الأول منهما في انتخاب رئيس وأعضاء الوحدات المحلية التي تقوم بالإشراف على تقديم الخدمات، وتطور هذا الاتجاه بحيث أصبح من الضرورة أن يتمتع هؤلاء الأشخاص بمؤهلات وخبرات لإدارة المناطق المحلية، حيث بادر المجلس المنتخب بتعيين مديراً لإدارة هذه المناطق وتنفيذ سياسة مجلس الوحدة المحلية وتوجهاتها، بحيث يتم ضمان إدارة المدن والقرى بشكل فعال وبالتنسيق مع الحكومة المركزية. ويطبق هذا الترتيب في العديد من المدن الإنجليزية التي تطور إقطاعها إلى نوع من الحكم المحلي، وكذلك الأمر في الولايات المتحدة الأمريكية.

أما الاتجاه الثاني فتمثل في تعيين الحكومات المركزية لممثلين عنها للقيام بمهمة تقديم الخدمات وإدارة المنطقة، وقد طبق هذا النمط في الدول التي طبقت أنظمة إدارة مركزية، حيث اتبعت غالبية الدول النامية مثل هذا الترتيب لأسباب مختلفة لا سيما لضمان الوحدة الوطنية للدولة، أو لعدم وجود أعداد كافية من الأفراد المؤهلين لإدارة المناطق، إضافة إلى انتشار الأمية ووجود أقليات وعرقيات تستدعي عملية دمجها في مجتمع واحد إلى إشراف مركزي لفترة معينة[2].

من الملاحظ أنه حدث تطور خلال القرن التاسع عشر على أنظمة الحكم والإدارة المحلية التي اتخذت أشكالاً مختلفة، وتفاوت تأثير وتطبيق هذه الأنظمة بتفاوت الدول في مدى تطبيقها للديمقراطية في دولها، وقد لاحظ العديد من الكتاب في دراستهم لتطور مفاهيم المركزية

---

(1) فوزي العكش، حسين الاعرج، **هشام جبر، الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي**، مصدر سابق، ص10.

(2) العكش، الأعرج، جبر، **الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي**، مصدر سابق، ص11.

واللامركزية في دول العالم المختلفة، أن الاتجاه نحو اللامركزية ينمو يزدهر في عهد الرخـــاء الاقتصادي، وفي ظل الأمن والحرية والسلام، أما في أوقات الحرب وأثناء الأزمات الاقتصادية فإن الاتجاه يميل نحو المركزية لتمكين الدولة من تركيز قواها ومواردهـــا لمحاربـــة الأعـــداء، ومقاومة عوامل الضعف والكساد الاقتصادي[1].

2:2 ظهور المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية:

إن المركزية واللامركزية مصطلحان يستخدمان في نواحي تنظيم السلطة سواء كان ذلك في القطاع الحكومي أو القطاع الخاص، ويمكن لهذين المصطلحين أن يشيرا إلى نواحي تنظيمية في المجالات السياسية والإدارية، أو الاقتصادية في الدول أو المنظمات، ويعتبر تعبير المركزية واللامركزية وصفان لمدى تركيز السلطة أو عملية اتخاذ القرار بيد القائد أو المسؤول، أو مدى تفويضه أو تقويض جزء منه للمسؤولين في المستويات الدنيا.

1:2:2 مفهوم المركزية الإدارية وأنواعها:

لقد تعددت التعريفات الفقهية للمركزية الإدارية، وجميعها تدور حول حصر الوظيفة العامة فـــي يد السلطة الإدارية المركزية، ويستخلص من هذه التعريفات، أن المركزية الإدارية "تعني تركيز مظاهر السلطة العامة أو الوظيفة الإدارية في الدولة وتجميعها في يد الحكومة المركزيـــة فـــي العاصمة، دون مشاركة هيئات شعبية منتخبة كالمجالس البلدية والقروية [2].

فالدول المركزية تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة، وبشكل يسمح بتوحيد نمط الوظيفة الإدارية. وبهذا المجال يقول الفقيه الفرنسي بيرغلي (Berthelemy)

---

(1) في القرن التاسع عشر ان عهد رفاه وسلام، ولهذا اتجهت التشريعات في بعض دول العالم مثل بريطانيا والولايـــات المتحدة الأمريكية نحو توسيع حريات الوحدات المحلية واستقلالها، ثم جاءت الحرب العالمية الأولـــى، 1914، وظهـــرت المشاكل الناتجة عن الحروب وعدم الاستقرار، وفي هذه الظروف بدأ الاتجاه واضحاً نحو المركزية، لمزيد مـــن التوســـع انظر، محسن فؤاد مهنا،مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط1، (القاهرة، دار المعارف)، 1978، ص443.

(2) لمزيد من التوسع في تعريفات المركزية الإدارية راجع: سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دارسة مقارنة (القاهرة، دار الفكر العربي)، 1992، ص51

علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، (المركز العربي للخدمات الطلابية)، 1993، ص199.

"أن الدولة المركزية، هي الدولة التي تتولى فيها الحكومة المركزية إدارة جميع مرافـق الدولـة العامة بصورة كلية أو مطلقة وتحتكرها، فهي مصدر اتخاذ القرارات الإداريـة ومركزهـا"[(1)] "ويقول الدكتور ماجد راغب الحلو "تقوم المركزية الإدارية على أساس وحـدة السـلطة التـي تضطلع بالوظيفة الإدارية للدولة، عن طريق أقسامها وتابيعها الخاضعين لرئاستها في مختلـف أرجاء ومرافق الدولة"[(2)]. ففي هذا النظام تكون كل المرافق العامة في الدولـة تابعـة للدولـة المركزية وحدها، تنتظمها ميزانية واحدة هي ميزانية الدولة، ويديرها موظفون يعدون من عمال الدول ويعملون باسمها ولحسابها[(3)].

والمركزية قد تكون سياسة تتمثل في تجميع السلطة السياسية في يد جهة رئاسية واحدة، وقد تكون اقتصادية تقوم على أساس إشراف الدولة على كافة أوجه النشاط الاقتصادي وتوجيهه تبعاً لخطة محددة، وضمن فترة زمنية معلومة. أما المركزية الإدارية فتقوم على تجميع النشـاط الإداري من تخطيط وتنظيم وإشراف وتوجيه، وما إلى ذلك بيد الجهاز التنفيـذي للدولـة فـي العاصمة السياسية أو في مركز المؤسسة وفروعها في المناطق المختلفة خارجها[(4)].

وبالنسبة للدول، فإن المركزية الإدارية تقوم على أساس حصر سلطة اتخاذ القرارات في السلطة الرئاسية في عاصمة الدولة ثم تبعية الموظفين وتدرجهم إدارياً بحيث يتخذ الجهاز الإداري فـي الدولة شكل هرم متتابع الدرجات، إلا أن تدرج الهرم يختلف باختلاف النظم السياسـية وكيفيـة قيامها بتشكيل الجهاز التنفيذي فيها. ففي النظم الرئاسية مثلا يشغل رئيس الجمهورية قمة هـذا الهرم، بينما يشغله رئيس الوزراء في النظم البرلمانية ثم يلي ذلك بشـكل تنـازلي الـوزراء، والوكلاء، ثم مساعدوهم، إلى أن نصل إلى الموظف الموجود في قاعدة الهرم التنظيمي ولكـن

---

(1) موسى شحادة، **القانون الإداري**، ط1، (منشورات جامعة القدس الفمتوحة، 1996، ص47.

(2) ما جد راغب الحلو، **القانون الإداري**، (الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية)، 1982، ص92.

(3) مصطفى فهمي أبو زيد، **القانون الإداري** (الاسكندرية، الدار الجامعية، 1990) ص119– 120.

(4) فوزي العكش، حسين الاعرج، هشام جبر، **الإدارية المحلية في فلسطين العالم العربي**، مصدر سابق، ص12.

دون مشاركة هيئات أخرى[1].ويستمد الأفراد في هذا الترتيب سلطاتهم في مباشرة هذه الاختصاصات من الرئيس الإداري الأعلى في درجات السلم الإداري.

وتأخذ المركزية الإدارية في حالة تطبيقها على مستوى إحدى الدول شكلين: الأول شكل "التركيز الإداري" أو المركزية المطلقة والثاني يطلق عليه عدم التركيز الإداري، ففي الشكل الأول تتركز السلطة بموجبها بيد الحكومة المستقرة في العاصمة السياسية للدولة، دون أن تترك لممثليها في المناطق الجغرافية المختلفة أي سلطة للبت النهائي في الأمور.

وقد اتبعت بعض الدول النامية في بداية استقلالها السياسي في أفريقيا وآسيا هذا النمط في الإدارة وتوزيع السلطة، خوفاً من حدوث انفصال في بعض أجزائها وبالتالي تهديد وحدتها السياسية، إضافة إلى ضيق مواردها المالية وقلة أعداد موظفيها، مما دفعها لتركيز كافة الصلاحيات بيد موظفي الحكومة المركزية، كذلك فإن تطبيق المركزية المطلقة أو التركيز الإداري في الدول لا يتم إلا إذا كانت صغيرة من حيث الحجم بحيث يمكن إدارتها من مركز واحد هو العاصمة السياسة للدول مثال ذلك دول الفاتيكان، والكويت، وموناكو وغيرهما من الدول الصغيرة في المساحة[2].

فالنشاطات التي تمارسها هذه الدول قليلة وتنحصر في صيانة الأمن الداخلي ورد الغزو الخارجي وتقديم الخدمات لمواطنيها. وعندما ازدادت نشاطات الدول، وأصبحت غير قادرة على التفرغ لمباشرة المهام الإدارية الملقاة على عاتقها، بدأت تظهر عيوب هذه الصورة من المركزية والتي تتمثل بما يلي.

- تعقيد العمل الإداري، بتأخير انجاز العاملات بسبب البعد الجغرافي بين العاصمة والأقاليم.

---

(1) الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري**، مصدر سابق، ص51.

(2) العكش، الاعرج، جبر، **الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي**، مصدر سابق، ص13.

- تعد ارهاق للإدارة في العاصمة، كون جميع المشاكل صغيرة كانت أم كبيرة لا تحل إلا من خلالها.

ولقد عدد الفقيه الفرنسي (Dpuis) مساوئ المركزية بقوله: "أن المركزية تؤدي إلى تعقيد الإجراءات وتتجاهل الظروف المحلية، وتؤدي إلى القضاء على روح المبادرة والابتكار،وتسبب التبذير"[1].

أما الشكل الثاني من المركزية والذي يطلق عليه "عدم التركيز الإداري" فيتم بموجبه توزيع جزء من صلاحيات الوزارات المركزية على فروعها في المناطق الجغرافية، بحيث تستطيع هذه الفروع البت في الأمور التي تقع ضمن نطاق الصلاحيات الممنوحة لها. فالصورة الأولى من التنظيم المركزي لم تعد مقبولة في الدول بسبب اتساع وظيفتها وبالتالي وظيفة السلطة الإدارية فيها واختصاصاتها وما يترتب على ذلك من زيادة أعباء الرئيس الإداري الفرد (الوزير مثلا) واختصاصاته وهذا من شأنه أن يجعل اللجوء إلى توزيع السلطات أمراً ضرورياً، وقد سمي هذا النظام "عدم التركيز الإداري"، أو كما أطلق عليه البعض بالمركزية المعتدلة أو اللاوزارية[2].

وقد استطاعت الدولة عبر استخدامها هذا الأسلوب تحقيق العديد من الإنجازات، مثل الحد من هيمنة السلطة المركزية على الأطراف بتوزيع الاختصاصات الإدارية بين المراكز والأقاليم، وفي نفس الوقت فإن أداء الأقاليم أصبح يتسم بالفاعلية والكفاءة بصورة جيدة مقارنة مع أسلوب التركيز الإداري، ولكن يجب أن لا يغيب عن الاذهان أن هذا الأسلوب يبقى تحت إطار المركزية ولم يصل إلى مراحل اللامركزية.

وقد أشارت بعض الدراسات أن تطبيق هذا الأسلوب من المركزية ما هو إلاّ مقدمة أو مرحلة أولى من مراحل اللامركزية، وانطلقت هذه الآراء من مفهوم أن هذا الأسلوب يخفف

---

(1) عبد المهدي مساعده، **مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية**، (دمشق: منشورات وزارة الثقافة والإشاد القومي)، 1980، ص14.

(2) عثمان خليل، **الإدارة العامة وتنظيمها** (القاهرة)، 1947، ص186- 187.

العبء عن السلطات المركزية في العاصمة وبالتالي تتحقق السرعة في إنجاز الوظيفة الإدارية(1).

بالرغم من المزايا التي يحققها النظام المركزي الإداري، فلم يسلم هذا الأسلوب من الانتقاد، خاصة مع اتساع نشاطات الدولة وانتشار الأفكار الديمقراطية والاشتراكية والاجتماعية، مما أدى إلى عدول الكثير من الدول عن العمل بهذا النظام والأخذ بنظام اللامركزية الإدارية ويمكن أن نجمل أهم هذه الانتقادات بما يلي:

- تفرد السلطة المركزية بجميع مظاهر السلطة العامة، بالتالي يؤدي إلى تباطؤ العمل الإداري نتيجة ازدحام السلطات العامة في المركز.

- يتعارض الأسلوب المركزي مع مبدأ هام من مبادئ الإدارة العامة ألا وهو ديمقراطية الإدارة، ذلك المبدأ الذي يدعو إلى إشراك المرؤوسين في إصدار القرارات الإدارية.

- عدم الاستجابة لحاجات المواطنين من سكان الوحدات المحلية وميولهم ورغباتهم، كونه يجهل الحقائق المحلية والحاجات الملموسة للمواطنين خارج نطاق العاصمة، وذلك لعدم إشراكهم في إدارة شؤونهم الإدارية وشؤون الأقاليم وتطويرها، وهذا يؤدي إلى قتل الحياة السياسية العامة ويحول دون تقدم درجة الوعي السياسي لدى سكان الأقاليم المحلية.

2:2:2 مفهوم اللامركزية الإدارية وأنواعها:

لقد سبق القول أن النظم التي عرفتها دول العالم في تطورها خلال العصور تكاد تنحصر في نظامين: نظام وحدة السلطة المركزية أو ما يطلق عليه "المركزية الإدارية"، ونظام تعدد السلطات الإدارية أو ما يطلق عليه اصطلاح "اللامركزية الإدارية".

---

(1) خالد الزعبي **تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها**، دراسة مقارنة، مصدر سابق، 1984، ص19.

وتعتمد اللامركزية الإدارية في فلسفتها على مبدأين[1]: الأول، مبدأ تعدد السلطات الإدارية، والثاني مبدأ ديمقراطية الإدارة، أما مبدأ تعدد السلطات الإدارية، فهو أن يوجد في نطاق الدولة أكثر من سلطة إدارية على شكل سلطات لا مركزية أو هيئات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية، واللامركزية الإدارية هنا تأخذ شكلين:

الشكل الأول: اللامركزية الإدارية المصلحية والتي بموجبها يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات مستقلة تحدد اختصاصاتها على أساس ما تمارسه من أعمال على مستوى منطقة واحدة أو أكثر داخل الدولة، وتعرف (بالمؤسسات العامة) وتقدم خدماتها للمواطن على أساس تجاري مثل مؤسسات النقل العام والكهرباء والاتصالات وغيرها.

الشكل الثاني: اللامركزية الإدارية المحلية أو "الإقليمية"، ويتم بموجبها توزيع الصلاحيات الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات تعمل في المناطق الجغرافية المختلفة في الدولة، ويتم تبعاً لذلك تقسيم الدولة إلى عدة مناطق لتقوم هذه الهيئات بإدارتها ضمن الصلاحيات الممنوحة لها مثل المجالس البلدية والفردية.

أما المبدأ الثاني الذي نعتمد عليه اللامركزية الإدارية، مبدأ ديمقراطية الإدارة. فقد ساد نظام المركزية الإدارية في الدول في الوقت الذي كانت فيه وظائف الدولة محصورة في دورها كدولة حارسة تقصر نشاطها على الدفاع الخارجي، والأمن الداخلي والقضاء ولكن بعد أن أتسع ميدان الدول وتحول دورها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة في جميع مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها، وبعد أن تأثرت وظائف الدولة بالأفكار الاشتراكية الاجتماعية والديمقراطية والتي بموجبها أطلقت الحرية للشعوب في أن تحكم نفسها بنفسها وفقاً للمبدأ الديمقراطي، فقد تحولت غالبية دول العالم عن المركزية الإدارية المطلقة وبدأت تأخذ باللامركزية الإدارية المبنية على احترام الرأي وتبادل الأفكار وحق إبداء الرأي والمساواة في الفرص، بحيث أصبحت الديمقراطية من جديد مبدأ أساسياً من مبادئ الحكم والإدارة.

---

(1) موسى شحادة، **القانون الإداري**، مصدر سابق، ص91.

1:2:2:2 تعريف اللامركزية الإدارية:

تعددت تعريفات الفقه الإداري للامركزية الإدارية فعرفها الفقه الفرنسي Waline في أنها تتمثل في نقل سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية من السلطات المركزية إلى سلطات محلية أو مرفقيه مستقلة"[1]. أما الفرنسي دبياش Debbasch فتعرفها بأنها "عبارة عن اعتراف الدول للأشخاص الإقليمية بسلطة إصدار قرارات إدارية في بعض المجالات"[2].

ويعرفها العميد الطماوي بأنها "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة"[3].

ومن الملاحظ أن جميع هذه التعريفات تدور حول عنصرين أساسيين: العنصر الأول يتمثل في نقل سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية من السلطات المركزية، وبموجبه تمنع السلطة المركزية من إدارة الشؤون المحلية أو المرفقيه كما كانت سابقاً، والعنصر الثاني يتمثل في نقلها إلى هيئات مستقلة سواء كانت هيئات محلية (أو إقليمية) أو هيئات مصلحية (أو مرفقية) تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية. وهذا ما عناه الفقيه الفرنسي Rivero بقوله "تتمثل نقطة البداية في النظام اللامركزي في اعتراف القانون لأعضاء منتخبين من جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ قرارات بكل أو ببعض الشؤون المحلية"[4].

3:2:2 التمييز بين اللامركزية الإدارية والنظم الأخرى المشابهة:

باعتبارها نظاماً قانونياً وسياسياً فإن اللامركزية الإدارية قد يختلط مفهومها مع غيرها من النظم القانونية والسياسية الأخرى المشابهة لها. هذا التشابه قد ينشأ بصفة أساسية بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري، وبينها وبين الفيدرالية أو اللامركزية السياسية.

---

(1) حسن عواضة، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية**، ط1، مصدر سابق، ص17.

(2) موسى شحادة، **القانون الإداري**، مصدر سابق، ص92.

(3) سليمان الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري**، مصدر سابق، ص65.

(4) موسى شحادة، **القانون الإداري**، مصدر سابق، ص93.

أولاً: التمييز بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري:

تشترك اللامركزية الإدارية مع عدم التركيز الإداري في أنهما نظامان من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية. ففي كلا النظامين تتخلى السلطة المركزية بموجب القانون عن بعض الوظائف الإدارية لمصلحة المؤسسات العامة أو المحلية أو للموظفين المنتدبين لبعض المناطق. غير أن ذلك لا يمنع من الإشارة إلى أن عدم التركيز الإداري نقيض للامركزية الإدارية ويظهر هذا التناقض في العديد من المجالات أهمها[1]:

- توزع الاختصاصات في حالة "عدم التركيز الإداري" في نطاق السلطة المركزية، ويكون "للسلطة المركزية" حق تفويض بعض اختصاصاتها لأشخاص يديرونها نيابة عنها، ويتصرفون في الحدود الممنوحة لهم، ويجوز سحب هذا التفويض أو الغاؤه على النحو الذي تراه السلطة المركزية مناسباً. أما في اللامركزية فإن السلطات والاختصاصات توزع بين السلطة المركزية والهيئات المحلية والمؤسسات العامة على أساس النقل والتفويض، وهي اختصاصات أصلية مستمدة من القانون وتمارسها الهيئات المحلية بصورة مستقلة في الحدود التي تنص عليها القانون.

- تتخذ القرارات وتصدر في ظل نظام عدم التركيز الإداري باسم الدولة، بينما تتخذ القرارات الإدارية وتصدر في ظل اللامركزية الإدارية باسم هيئات محلية ومنتخبة.

- تكتسب اللامركزية الإدارية أهمية وقيمة ديمقراطية لأنها تهدف لجعل الحد الأقصى من الشؤون الإدارية يدار بواسطة المعنيين أنفسهم أو من يمثلهم، بينما في ظل عدم التركيز الإداري عبارة عن تطبيق لقواعد الفن الإداري في الحكم ولا يكتسب أي قيمة ديمقراطية.

ثالثاً: التمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية:

يرى غالبية الفقه الإداري أن اللامركزية الإدارية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يتعلق بممارسة الوظيفة الإدارية وتسييرها ولا تمس وحدة الدولة القانونية والسياسية،

(1) سليمان الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري**، مصدر سابق، ص78.

وعادة ما يطبق في الدول البسيطة والاتحادية. وقد أطلق الفقهاء على هذا الأسلوب من الإدارة "الإدارة المحلية".

أما اللامركزية السياسية فهي أسلوب من أساليب الحكم، تتعلق بممارسة الوظائف الأساسية للدولة من تشريع وقضاء وإدارة. لذا فهي تتضمن توزيع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية في المقاطعات والولايات في الدولة[1]. فالولايات في الدول الاتحادية مثل الولايات المتحدة تتمتع ضمن حدودها بالسيادة القانونية الداخلية بحكم مشاركتها في شؤون سيادة الدولة. أما في نظام اللامركزية الإدارية، فإن المجالس الإقليمية لا تتمتع بأي نصيب من السيادة القانونية، إضافة لذلك فإن الرقابة في النظامين تختلف من حيث النوع والكم، ففي اللامركزية الإدارية تخضع المجالس الإقليمية أو المرفقية لسلطة الحكومة ورقابتها سواء لجهة الأعمال أو الأشخاص، أو لجهة الملائمة والمشروعية، بينما نجد في اللامركزية السياسية أن الوحدات المحلية تقوم بممارسة صلاحياتها الممنوحة لها دون تدخل أو رقابة مباشرة من الحكومة المركزية، ولكن "يبقى هناك بعض الوسائل الرقابية غير المباشرة التي تستطيع الحكومة المركزية بواسطتها التأثير على الحكومات المحلية من خلال وضع شروط معينة فيما يتعلق بالمساعدات المالية"[2].

وقد أطلق الفقهاء تسمية السلطة المحلية في نظام اللامركزية السياسية بهيئة "الحكم المحلي", وبهذا يختلف الحكم المحلي عن الإدارة المحلية في نظام اللامركزية الإدارية، بأنه ترتيب دستوري يفصل العلاقة السياسية والإدارية والقانونية والمالية بين السلطتين المركزية والمحلية، وليس ترتيباً إدارياً فقط، لذلك فإن هيئات الحكم المحلي تتمتع باستقلالية الصلاحيات عن السلطة المركزية، كما أن صلاحيات الحكم المحلي لا تتوقف عند حدود التنفيذ، بل تتعداها لتتصل إلى مجال التشريع.

---

(1) عبد المهدي مساعدة، **مبادئ الإدارة المحلية، وتطبقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية**، مصدر سابق، ص14.

(2) فوزي العكش، **الحكم المحلي والإدارة المحلية الأسس والتطبيقات**، مصدر سابق، ص49.

وتخلص من هذه المقارنة إلى أن فروقاً جوهرية تميز اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية، وترسم بالتالي حدود اللامركزية الإدارية (الإقليمية) كوظيفة إدارية محصورة في الشؤون المحلية لإقليم محدد، ولا تنصرف إلى شؤون السياسية، الأمر الذي يقتضي استبعاد أي تسمية تتعلق بالحكم، فيما يخص المجالس المحلية التي تجسد اللامركزية الإقليمية، بل يطلق عليها "الإدارة المحلية"(1).

وإذا كانت انجلترا قد اطلقت على مجالسها المحلية، اصطلاح "نظام الحكم المحلي" فإن لهذا الأمر أسباباً تاريخية تعود إلى أواخر القرن التاسع الميلادي، حيث نشأت هذه الهيئات نشأة طبيعة تعبيراً عن رغبة الأفراد في أن يكون لهم مجالس لإدارة شؤونهم، ويرى البعض أن النظام الإنجليزي قد بدأ على أنه نوع من "الحكم المحلي" إلا أنه تطور بعد ذلك بحيث اقتصر اختصاص المجالس المحلية فيها بالإشراف على المرافق المحلية. الأمر الذي دعى بعض الفقهاء الإنجليز على إطلاق الاسم الصحيح على هذه المجالس أي "الإدارة المحلية" تمييزاً لها عن نظام "اللامركزية السياسية"(2).

والواقع أن لاصطلاح الحكم المحلي ما يبرره في المجتمع الإنجليزي، حيث كانت تتمتع الوحدات المحلية بسلطات واسعة وتملك استقلالاً كبيراً، غير أن هذا الوضع قد تغير بعد أن أخذت السلطة المركزية تسلب المجالس المحلية بعض اختصاصاتها وتمارس رقابتها على تلك الوحدات كما سنرى فيما بعد.

4:2:2 التمييز بين الحكم المحلي والإدارة المحلية:

سبق أن ذكرنا بأن الحكومة المركزية قد تميل إلى ممارسة أسلوب مركزي أو لا مركزي تبعاً للأهداف المتوخاة والمرجو تحقيقها، وتختلف تبعاً لذلك مدى الصلاحيات الممنوحة لمناطقها المحلية. ويعتبر كلاً من الحكم المحلي والإدارة المحلية أسلوبين في التنظيم

---

(1) حسن عواضة، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية**، مصدر سابق، ص19.

(2) سليمان الطماوي، **شرح نظام الحكم المحلي الجديد**، (القاهرة)، 1980، ص5.

اللامركزي، وإن اختلفا في درجة ومدى وتنوع الصلاحيات الممنوحة لكل منهما، ولهذا يقتضي التمييز بين المصطلحين لما لذلك من أهمية:

1:4:2:2 الحكم المحلي:

يعتبر الحكم المحلي نظاماً يتم بموجبه ممارسة الحكم ذاتياً في منطقة جغرافية محددة ضمن الدولة من خلال مشاركة سكان تلك المنطقة في إدارة شؤونهم ضمن استقلالية يضمنها دستور الدولة الأساسية أو قوانينها، ويتم تبعاً لذلك اتخاذ القرارات من قبل سكان المنطقة وممثليهم في الأمور ذات الاهتمام للمنطقة، ويعتبر الحكم المحلي أسلوب في اللامركزية السياسية، تقوم الدولة بموجبه توزيع بعضاً من صلاحياتها التشريعية والتنفيذية والقضائية لصالح المناطق المختلفة، حيث يقوم الدستور –القوانين الأساسية– في الدولة. بتنظيم هذه العلاقة وتحديد الصلاحيات لكل من الحكومة ووحدات الحكم المحلي(1).

لقد قام العديد من الباحثين بايراد أكثر من تعريف للحكم المحلي، فالأمريكي George S.Blair يعرف الحكومة المحلية بأنها "أي منظمة لها سكان يقمون في منطقة جغرافية معينة مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة بالإضافة إلى شخصية قانونية مستقلة، وسلطة تقديم خدمات عامة أو حكومية معينة مع درجة كبيرة من الاستقلال بما في ذلك سلطة قانونية وفعلية لجبي جزء على الأقل من إيرادتها"(2).

وفي تعريف أخر للحكومة المحلية للفقيه البريطاني "Samuel Humes" يرى بأنها "الوحدات الجغرافية التي تتضمنها دولة ذات سيادة أو الوحدات المحلية التي تكون ضمن ولاية أو مقاطعة ولها شبه استقلال"(3).

أما الأمم المتحدة فقد ذكرت التعريف التالي للحكم المحلي "إن تعبير الحكومة المحلية يعود إلى التقسيم السياسي لدولة أو ولاية "في حالة النظام الفدرالي" التي يتم إيجادها بموجب

---

(1) فوزي العكش، حسين الأعرج، هشام جبر، **الإدارة المحلية في فلسطين والعالم الإسلامي**، مصدر سابق، ص18.

(2) شاهر الرواشدة،، **الإدارة المحلية في المملكة الارنية الهاشمية**، مصدر سابق، ص31.

(3) نفس المصدر، ص31.

القوانين، والمتمتعة بقدر كبير من السيطرة على الأمور المحلية بما في ذلك سلطة فرض الضرائب واستخدام الأفراد لأغراض محددة"[1].

وقد ذكر A.H. Marshall البريطاني بأن "الحكومة المحلية لها ثلاثة خصائص هي[2]:

- أنها تعمل ضمن منطقة محددة جغرافياً وضمن دولة أو ولاية.
- وجود انتخاب أو اختيار محلي.
- تمتعها بقدر من الاستقلالية لا سيما في جبي ضرائبها.

من خلال التعاريف السابقة والخصائص المشار إليها يتبين أن قيام حكومة محلية يتطلب توفر شروط منها:

- منطقة محددة جغرافياً تقع ضمن دولة أو ولاية.
- وجود انتخاب أو اختبار لممثلي السكان المحليين.
- تمتعها بقدر من الاستقلالية لا سيما في جباية ضرائبها وتقدير موازنتها المحلية.
- وجود تنظيم مستمر فيها يتمتع بالشخصية الاعتبارية.

كذلك تورد بعض الآراء ضرورة وجود نوع من الرقابة من قبل الحكومة المركزية لهذه المناطق باعتبارها جزءاً من الدولة، وبهدف معرفة ما يجري فيها من أمور، وبأنها تقدم خدمات ذات مستوى معين حتى لا يحدث تفاوت كبير بين المناطق في الدولة. إن تطبيق أسلوب حكم محلي في إحدى الدول يتطلب منح الوحدات المحلية حرية واستقلالاً في اتخاذ قراراتها باعتبارها تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، خاصة وأن هذه الوحدات خاضعة لرغبة سكان المنطقة وإدارتها وتتمتع باستقلال إداري ومالي، إضافة إلى قيامها بتشكيل مجالسها المحلية

(1) شاهر الرواشدة،، **الإدارة المحلية في المملكة الارنية الهاشمية**، مرجع سابق، ص32.
(2) نفس المصدر، ص32.

بالانتخاب من بين سكانها، حيث يقوم أعضاء هذه المجالس المتنتخبين بالإشراف على الجهاز التنفيذي في المنطقة.

لذا فإن وجود حكم محلي في إحدى الدول يعتبر تطبيقاً لمبدأ حكم وإدارة السكان بأنفسهم ضمن الصلاحيات التي يتم تحديدها بموجب الدستور، وتعتبر هذه الصلاحيات أصلية وليست مفوضة، وبالتالي لا يمكن للحكومة المركزية تعديلها أو إلغاؤها إلا بنفس الطريقة التي منحت بها، وذلك يتطلب تعديل الدستور من خلال أخذ موافقة السكان(1).

إن العديد من الدول التي تقوم بتطبيق حكم محلي في مناطقها تستند في ذلك إلى عوامل مختلفة أدت بها إلى تبني هذا الأسلوب في الحكم منها:

- الخلفية التاريخية، حيث أن العديد من الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية وجدت بها وحدات أو ولايات قبل نشوء الدولة، وتمتعت باستقلال كامل أو بقدر كبير من الاستقلال في إدارة شؤونها، وعندما تشكلت الدولة الحالية تم الإبقاء على صلاحيات هذه الوحدات، خاصة وأنها تضم سكاناً مختلفين لغوياً وعرقياً وثقافياً ودينياً، الأمر الذي أدى إلى الإبقاء على قدر كبير من هذه الصلاحيات للمناطق ضمن مظلة الدولة.

- مساحة الدولة الكبيرة مع توزع سكانها في مناطق مختلفة، وتوزع مواردها الاقتصادية، جعلت الحكومة المركزية تواجه صعوبة في توفير الخدمات العامة في المناطق البعيدة عنها، وبالتالي فإن وجود حكم محلي في هذه المناطق يؤدي إلى قيام الجهاز التنفيذي التابع له بانجاز كافة الاحتياجات المحلية والاقليمية.

- الوعي السياسي للسكان: إن زيادة الوعي السياسي لدى السكان والرغبة في المشاركة في إدارة شؤونهم المحلية باعتبارها ممارسة للديمقراطية. فتطبيق حكم محلي في المناطق الجغرافية المختلفة يؤدي إلى زيادة فعالية وإنجاز الأجهزة المحلية للواجبات المطلوبة منها مستجيبة بذلك لرغبات سكان المنطقة.

---

(1) فوزي العكش، حسين الأعرج، هشام جبر، **الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي**، ومصدر سابق، ص19.

- الاستقرار السياسي: إن الدول المستقرة سياسياً تكون أكثر ميلا لمنع صلاحيات أوسع لمناطقها الجغرافية ممثلة بحكم محلي، بينما تصبح أقل ميلاً لمنح هذه الصلاحيات في الأزمات الداخلية أو الخارجية.

إن تطبيق حكم محلي في دولة معينة يهدف إلى تحقيق هدفين رئيسيين(1)، أولهما سياسي يتمثل في مدى الممارسة الديمقراطية والحرية التي تتمتع بها المناطق المختلفة في الدولة من خلال ممارسة السكان حكم وإدارة أنفسهم وتقرير أمورهم بشكل ديمقراطي، فالممارسة الديمقراطية تؤدي إلى اهتمام المواطن بالأمور العامة في منطقته، وتوثيق صلته بحكومته المحلية خاصة وأن الأمور العامة والقرارات السياسية تتم من خلال مساهمة الأفراد في اتخاذها بشكل مباشر أو من خلال ممثليهم المنتخبين، وذلك بعد دراسة هذه القرارات ومناقشتها، وبذلك تتحقق عملية التوعية والتربية السياسية للمواطن.

أما الهدف الثاني فهو إداري يتعلق بالكفاءة في تزويد السكان بالخدمات العامة، وإدارة المنطقة مع تنفيذ خطط تنمية اقتصادية واجتماعية فيها، خاصة وأن اتخاذ القرارات يتم بسرعة وكفاءة لمواءمة احتياجات السكان، لأن أعضاء المجلس المحلي والجهاز التنفيذي أدرى بهذه الاحتياجات، ويتم تنفيذها بسرعة وأقل تكلفة.

وينتج عن الهدفين فوائد عديدة تتمثل في مدى الممارسة الديمقراطية وإشراك المواطن في عملية اتخاذ القرارات الخاصة بالمنطقة، وبالتالي اعتبار الحكم المحلي مدرسة للديمقراطية، وتدريب المواطنين على كيفية التعامل والتفاوض مع الاخرين وتأهيل كوادر تعمل مستقبلا على المستوى الوطني، أما من الناحية الإدارية فيؤدي إلى تقديم الخدمات بكفاءة تبعاً لرغبات سكان المنطقة مع توفير النفقات، إضافة إلى التنسيق مع الحكومة المركزية في اختيار الأداء والأساليب الجديدة وتطبيقها على المستوى الوطني إذا ثبت نجاحها محلياً، ويؤدي كذلك إلى تسهيل أمور المواطنين وانجازها في أماكن أقامتهم(2).

---

(1) فوزي العكش، حسين الأعرج, هشام جبر، **الإدارة المحلية في فلسطين والعالم الغربي**، مصدر سابق، ص20.

(2) المصدر السابق، ص21.

2:4:2:2 الإدارة المحلية:

يتطلب مفهوم الإدارة المحلية أن يميز عن غيره من المصطلحات التي تلتقي معه في مجال إدارة الشؤون المحلية للمناطق والأقاليم من قبل الهيئات والإدارات المحلية المنتخبة، كونه يعمل مع بقاء إشراف ورقابة عليه من السلطة المركزية في الدولة الموحدة. ويمكن أن يمنح الإقليم حرية أكثر في مجال الإدارة المحلية تجاه الحكم المحلي، والذي يمنح الإقليم أو منطقة معينة حكماً محلياً ضن نطاق الدولة في مجالات الإدارة والتشريع والقضاء، مع إبقاء حماية النظام السياسي وصد العدوان من مسؤولية الدولة الأم وما عدا ذلك يكون من اختصاص منطقة أو إقليم الحكم المحلي والذي يمنح عادة لظروف سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو دينية أو عرقية. ويتم تداخل في المفهوم الاصطلاحي بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي واللامركزية الإدارية، ولكن من لواضح أنه في مجال التطبيقات العملية لهذه المفاهيم الاصطلاحية لا بد من تفاوت في الاختصاصات الممنوحة للإدارة والهيئات على صعيد كل من اللامركزية الإدارية والإدارة المحلية والحكم المحلي، فتزداد هذه الاختصاصات حسب تطور المفهوم الاصطلاحي، فالإدارة اللامركزية تعني تمتع الهيئات الإدارية الإقليمية بالشخصية المعنوية، وتباشر وظائفها واختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية، ويتخذ هذا الأسلوب في الممارسة والتطبيق أحدى صورتين هما اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية، تقوم في الأولى على أساس الاعتراف لأجزاء من إقليم الدولة كالمدن والقرى بالشخصية المعنوية المستقلة، وبحق تكوين مجالس محلية أو إقليمية وهيئات منتخبة من سكانها لإدارة شؤونها المحلية تحت إشراف السلطة المركزية، مع توفر نوع من الاستقلال المالي والقانوني والإداري في مجالات محدده، وفي الثانية يتم الاعتراف لبعض المصالح الحكومية والإدارات العامة بالشخصية المعنوية وبعض الاستقلال في إدارة ما تختص به من مرافق عامة[1].

أما مصطلح الحكم المحلي فهو غالباً ما يستخدم للدلالة على الإدارة المحلية، ولكن كلمة حكم تتضمن بعداً سياسياً لا تضمنه الإدارة المحلية، وهو لذلك يعتبر أعلى من مرحلة الإدارة

---

(1) أحمد رشيد، **نظم الحكم المحلي والإدارة المحلية**، مفاهيم علمية وحالات دراسية، ط1، (القاهرة: دار المعارف)، 1977، ص42.

المحلية. أما المصطلح الثاني والذي يعرف باللامركزية الإدارية بشقيها الإقليمية والمصلحية فهي ليست إلا أسلوباً يتم بموجبه توزيع سلطة اتخاذ القرار بين المستويات الإدارية المختلفة عن طريق تفويض السلطة من قبل المستوى الأعلى للمستوى الأدنى.

أما المصطلح الذي يعنينا فهو اللامركزية الإقليمية أو "الإدارة المحلية"، وهو أسلوب يتم بمقتضاه تنظيم الشؤون المحلية وإدارتها من قبل السكان المحليين أنفسهم بواسطة هيئات ينتخبونها، وتتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وتقوم بمباشرة اختصاصاتها بموجب القانون، ألا أنها تبقى خاضعة لرقابة السلطة المركزية وإشرافها.

ويمكن القول إذن أن هناك اختلاف واضح بين مفهوم الحكم المحلي الذي يتضمن سلطات سياسية للوحدة الإدارية وبين الإدارة المحلية، لكن اللبس يأتي من الخلط بين كل من مفهومي اللامركزية الإدارية وبين الإدارة المحلية. ويتحدد الفرق بين هذين المصطلحين في كون السلطة تفوض للمستويات الأدنى في حالة اللامركزية الإدارية، بينما تنقل السلطة لتصبح من اختصاص السلطات المحلية لتتمتع باستقلال قانوني ومالي وإداري في حالة الإدارة المحلية[1].

وبعد هذا التمهيد سنتطرق إلى تعريف الإدارة المحلية ومقوماتها:

1:2:4:2:2 تعريف الإدارة المحلية:

لا بد من الاعتراف بصعوبة تقديم تعريف جامع ودقيق للإدارة المحلية. وتظهر هذه الصعوبة في التعريفات التي قدمها المفكرون الذين تطرقوا إلى هذا الموضوع والتي يلاحظ عليها التباين والاختلاف.

(1) سليمان طماوي، **الوجيز في القانون الإداري**، مصدر سابق، ص299.

فالكاتب البريطاني "كرام مودي" يعرف الإدارة المحلية بأنها مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية، ويكون عرضة للمساءلة السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة"(1).

وأهم ما يميز هذا التعريف تركيزه على انتخاب المجلس المحلي بصفته الجهة التي تتولى سلطات الوحدة المحلية ومسؤوليته أمام الناخبين.

أما الفقيه الفرنسي "اندريه دولو بادير" فيعرف الإدارة المحلية بقوله "أنها اصطلاح وحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها"(2).وينصب هذا التعريف بشكل أساسي على تولي الوحدة الإدارية إدارة شؤونها بنفسها.

وينظر الدكتور فؤاد العطاري إلى الإدارة المحلية باعتبارها "لامركزية إدارية ويعرفها بأنها توزيع للوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها"(3).

ويعرفها بعض الباحثين مثل عبد القادر الشيخلي بأنها "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة إضافة إلى إدارة المرافق العامة في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة"(4).

ويتضح من دراسة تعريف الإدارة المحلية أن هناك خصائص معينة لا بد من توفرها في الإدارة المحلية لتكون كذلك منها:

- وجود مصالح تتطلب قيام نظام قانوني معين.

---

(1) شاهر الرواشد، **الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية**، مصدر سابق، ص30.

(2) نفس المصدر، ص31.

(3) فؤاد العطار، **مبادئ في القانون الإداري**، (ط1 (القاهرة) 1955، ص176.

(4) عبد القادر الشيخلي، **نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية**، مصدر سابق، ص9.

- وجود هيئات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة.

- توفر نوع من الاستقلال القانوني والإداري والمالي للسلطة المحلية بالرغم من خضوعها لإشراف ورقابة السلطة المركزية في مجالات محددة.

- تدريب الهيئات المحلية على ممارسة حقها السياسي عن طريق انتخاب ممثليها في المجالس المحلية.

2:2:4:2:2 مقومات الإدارة المحلية:

من مجمل التعريفات التي وردت للتعريف بالإدارة المحلية نستطيع أن نحدد المقومات والدعائم الأساسية للإدارة المحلية التي تتلخص بثلاث محاور هي:

- وحدات إدارية مستقلة متميزة عن المصالح القومية وهو ما يطلق عليه بالشخصية المعنوية.

- قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية.

- استقلال الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها.

وقد تحدث الفقهاء بإسهاب عن مقومات متعددة، تصب كلها بالنتيجة في هذه العناصر:

1. تمتع الوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية متميزة عن المصالح القومية:

يتركز نظام الإدارة المحلية بالدرجة الأولى على وجود وحدات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية أو "الشخصية الاعتبارية" ضمن نطاق جغرافي معين في إقليم الدولة[1].وهذه الوحدات تعتبر مستقلة عن أشخاص منشئيها وممثليها، والمقصود بهذا المعنى السلطة المركزية، وبالتالي فإن هذه الهيئات تصبح قادرة على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنحه من حقوق وما تفرضه من التزامات.

---

(1) سليمان الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري**، مصدر سابق، ص67.

وقد ركز العديد من الفقهاء على أن مفهوم الشخصية المعنوية قائم على أساس قانوني يميز اللامركزية الإدارية عن المركزية الإدارية، حيث أكد الفقيه الفرنسي الفرنسي (فيدل) هذه الحقيقة بقوله "أن الشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية، ولحماية مصالحها القانونية" كما أكد كل من الفقهيين الفرنسيين (دويز وربير) "على أن الشخصية المعنوية هي المكون الأول للتنظيم اللامركزي"[1].

وينتج عن ذلك، أنه إذا أغفل المشرع، إخفاء صفة الشخصية المعنوية على جماعة محلية، فإنه يكون ربطها بالسلطة المركزية، واعتبرها فرعاً من الإدارة المركزية، فالأقسام الإدارية في فرنسا هي من هذا القبيل، وحدات تابعة للإدارة المركزية، نظراً لعدم تمتعها بالشخصية المعنوية، وكذلك هو الأمر بالنسبة للمحافظات في بعض الدول العربية، فهي أجهزة مركزية يمكن تصنيفها في مفهوم عدم التركيز الإداري.

بموجب هذه الشخصية المعنوية فإن نتائج أخرى تترتب عليها، كوجود ذمة مالية خاصة للهيئات المحلية تميزها عن أموال الإدارة المركزية، وينتج عن ذلك أن كل هيئة محلية مستقلة في أملاكها وميزاتياتها. كذلك يترتب على الشخصية المعنوية حق التعاقد والتقاضي، حيث يجوز لهذه الهيئات إبرام العقود والالتزامات، وأن تقاضي الدولة وسائر الإدارات الأخرى مباشرة وتكون عرضة للمقاضاة. وبمقتضى الشخصية الاعتبارية يكون للهيئات المحلية جهاز مستقل عن جهاز السلطة المركزية.

2. قيام مجالس محلية منتخبة:

يقتضي منطق الديمقراطية المحلية ومفهومها أن يتولى إدارة الشؤون المحليــة هيئــات محلية خاصة على صلة واتصال بأصحاب العلاقة، أي بسكان الوحدة المحلية، فتــولي موظفــو السلطة المركزية في الأقاليم إدارة الشؤون المحلية يخل بمنطق وفكــر اللامركزيــة الاقليميــة ويخرجها من مضمونها ومحتواها الديمقراطي. لذا يستلزم المنطق الديمقراطي أن تتكون الهيئات

(1) حسن عواضة، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية**، مصدر سابق، ص26.

المحلية المكلفة بإدارة الشؤون المحلية من عناصر منتخبة ومختارة من سكان الوحدة المحليـــة، طالما أنها تمثل هؤلاء السكان وتتولى تصريف شؤونهم المحلية.

وهذا ما عبر عنه الفقيـــه الفرنســـي (Andri Delaubadere) بقولـــه "لكـــي تكـــون اللامركزية الإقليمية حقيقية على الصعيد السياسي، يجب أن تكون الجهات التي تتصرف باســـم الهيئات ممثلة لسكان الوحدة المحلية وأبنائها وليست ممثلـــة للســـلطات المركزيـــة فـــي هـــذه الوحدة"[1].ولن يتحقق ذلك إلا بأسلوب الانتخاب. ويقول الفقيه الفرنســـي (Benoit) "الأســـلوب الوحيد الذي يشبع طموحات سكان الوحدة المحلية ورغباتهم هو الأسلوب الذي يتفق وينسجم مع المنطق الديمقراطي، الانتخاب من قبل سكان الوحدة المحلية"[2]. ولتحقيق هذا الطـــابع التمثيلـــي المنشود يجب أن يتوفر شرطان أساسيان[3]:

الشرط الأول: أن تنتمي الهيئات المحلية التي تتولى مهام إدارة شؤون الوحدة المحلية إلى سكان وأبناء هذه لوحدة، بمعنى أن يعهد بإدارة شؤون الوحدة المحلية إلى أبنائها، ولهذا السبب تتطلب قوانين الإدارة المحلية عادة شرط الإقامة كشرط أساسي من شروط الترشيح، مثال ذلك ما تنص عليه المادة (1) من قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955 التي تشترط في المرشـــح "أن يكون مقيماً عادة ضمن البلدية خلال الإثني عشر شهراً السابقة مباشرة لتاريخ البدء في إعـــداد الجدول او تنقيحه".

الشرط الثاني: أن يتم اختيار أعضاء الهيئات المحلية من قبل سكان الوحدة المحلية، إذ من غيـــر المتصور أن يلجأ سكان الوحدة المحلية إلى وسيلة أخرى لاختيار وتكوين الهيئات المحلية، بغير وسيلة الانتخاب. وهو ما يؤكده الفقيه الفرنسي Venzia "أن الديمقراطية هي النظام الذي يسمح لوحدة محلية معينة بأن تتولى إدارة شؤونها الذاتية بنفسها عن طريق أجهزتها الخاصة"[4].

---

(1) علي خطار شطناوي، **مبادئ القانون الإداري الأردني** (عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية)، 1993، ص304.

(2) علي خطار شطناوي، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا**، (عمان: المركز العربي للخـــدمات الطلابيـــة)، 1994، ص108.

(3) علي شطناوي، **مبادئ القانون الإداري الأردني**، مصدر سابق، ص340.

(4) موسى شحادة، **القانون الإداري**، مصدر سابق، ص101.

بيد أن هناك خلاف تقليدي حول اعتبار الانتخاب ركناً من أركان الإدارة المحلية، وقـد اختلف الفقه الفرنسي بذلك وانقسم إلى فريقين:

الفريق الأول: يعتبر أن الانتخاب شرط أساسي وضروري لاستقلال الهيئات المحلية وقد كان هذا الرأي هو المعمول به خلال القرن التاسع عشر، ومن أنصار هذا الـرأي فـي الفقـه الحديث الأستاذ Benoit حيث يقول "أن الانتخاب ركن من أركان اللامركزية الإقليمية بحيث لا يمكن تصور قيام لامركزية إقليمية دون انتخاب، وأن اللامركزية عبارة عن تطبيق الديمقراطية على الإدارة"[1].

بينما يرى فريق أخر في الفقه أن الانتخاب هو مجرد وسيلة من بين عدة وسائل ممكنـة كالتعيين لتحقيق استقلال الهيئة المحلية، حيـث يقـول الأسـتاذان فبـدل Vedel وديلفولفيـه Delvolve "أن الانتخاب أفضل أسلوب لتحقيق استقلال الهيئات المحلية، ولكن هنـاك أسـاليب أخرى يمكن لها أن تحقق هذه الغاية. ويضيفان بأن تدخل السلطات المركزية لتعيـين الهيئـات المحلية أو تعيين بعض الأعضاء فيها يمس استقلال هذه الهيئات ولكنه لا ينفـي عنهـا صـفة اللامركزية"[2].وبهذا يركز هذا الجانب من الفقه على استقلال الهيئات المحلية وليس في اختيـار أعضائها.

ويتأثر جانب من الفقه المصري بهذا الاتجاه، فيقول الدكتور فؤاد العطار[3] "ذلك أنه إذا جاز القول بأن أعضاء الهيئات اللامركزية يختارون عادة عن طريق الانتخاب، فليس ثمـة مـا يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين هـؤلاء الأعضـاء بواسـطة السـلطة المركزية من بين سكن الأقاليم بشرط أن يكفل لهم استقلالهم في إدارة مصالح الأقـاليم الذاتيـة وعدم عزلهم".

(1) سليمان الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري**، مصدر سابق، ص85.

(2) علي شطناوي، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا**، مصدر سابق، ص110.

(3) فؤاد العطار، **النظم السياسية والقانون الدستوري** (القاهرة: دار النهضة العربية)،1964، ص157.

ولكن وبما أن اللامركزية الإقليمية تهدف إلى تطبيق الديمقراطية على الصعيد المحلي، فمن غير المنطقي تطبيق الديمقراطية على النطاق المحلي بغير أسلوب الانتخاب المباشر كونه أكثر ديمقراطية من الانتخاب غير المباشر. ونظراً لأهمية ركن الانتخاب، فقد حرصت معظم النصوص القانونية الخاصة بالإدارة المحلية على أن تكون المجالس المحلية عن طريق الانتخاب. فالمادة (72) من الدستور الفرنسي لعام 1958 تنص على أن "تتولى إدارة الشؤون المحلية مجالس محلية منتخبة وفقاً لأحكام القانون" وبالمعنى نفسه تنص المادة (162) من الدستور المصري لعام 1971 "تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر...".

3. حق السلطة المركزية بالرقابة على الإدارة المحلية:

سبق القول أن تطبيق اللامركزية في العمل الإداري لا يعني مطلقاً استقلال الإدارة المحلية عن السلطة المركزية، فإذا كان للإدارة المحلية أن تتمتع بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها، فإن من حق الإدارة المركزية أن تراقبها وتراقب أعمالها لكي تبقى في نطاق السياسة العامة للدولة،باعتبارها أجهزة إدارية مشاركة في جزء من النشاط الإداري للدولة.

فالرقابة الإدارية تفرضها طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية، وقد درج بعض الفقهاء في فرنسا على استعمال اصطلاح الوصاية الإدارية على العلاقة التي تربط بين السلطة المركزية بالإدارة المحلية، وقد أعترض آخرون على تسمية الوصاية بسبب الخطأ في هذا التعبير، إذ لا يمكن اعتبار الدولة بمثابة وصي على الإدارة المحلية، وإلا اعتبرنا هذه الأخيرة بمثابة قاصر يحتاج إلى الوصاية، كما هو الأمر في نظام الوصاية المعروف بالقانون المدني، وفي حين أن رقابة الإدارة المركزية على الإدارة المحلية ليست بغرض حماية الأخيرة من تصرفاتها، بل حماية المصلحة العامة من قيام المسؤولين في الإدارة المحلية بتصرفات تتعارض مع مصالح الدولة والمواطنين. ونرى أن استعمال الرقابة قد يكون من الأسلم من

الناحيتين القانونية والعملية[1]. وخشية أن يتداخل هذا التعبير مع الرقابة الرئاسية، فتم اصطلاح الرقابة المحلية.

تعددت التعريفات الفقهية التي تناولت موضوع الرقابة، لكنها جميعها تدور حول فكـــرة واحدة تتمثل في إبراز الرابطة بين المركزية لإدارية واللامركزية الإدارية، فيعرفهـــا الأســـتاذ الفرنسي ديباش "بأنها الرقابة التي تمارسهاالدولة على الهيئات اللامركزية". ويعرفها الاســـتاذان Vedel and Delvolve بأنها "الرقابة التي تمارس من أجل احترام الشرعية بواســـطة الدولـــة على الهيئات اللامركزية المحلية او المرفقية"[2]. ويعرفها د. شطناوي بأنها "مجموع الســـلطات المحددة التي يقررها القانون لسلطة عليا "السلطة المركزية وممثليها في الأقاليم" على أشـــخاص وأعمال الهيئات اللامركزية بقصد تحقق المصلحة العامة وضمان احتـــرام مبـــدأ المشـــروعية وسيادة القانون"[3].

ويحدد الفقيه الفرنسي دي لوبادير أربعة أوجه للرقابة هي:

- الموافقة المسبقة أو التصديق على قرارات المجالس.
- التعليق، أو توقيف سريان مفعول قرارات المجالس المحلية.
- الإلغاء، واعتبار عمل الإدارة المحلية كأنه لم يكن.
- الحلول، كأن يقوم ممثل السلطة المركزية بالحلول بدلاً من الإدارة المحلية بالقيـــام بالعمـــل المطلوب منها في مجالات وشروط معينة.

غير أنه لا يمكن للإدارة المركزية أن تصل في رقابتها على الإدارة المحلية إلى حد اصدار الأوامر، ذلك ان ممارسة اصدار الأوامر تصطدم باستقلال الإدارة المحلية.

---

(1) شاهر الرواشدة، **الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية**، مصدر سابق، ص49.

(2) علي شطناوي، **مبادئ القانون الأردني**، مصدر سابق، ص442.

(3) حسن عواضة، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدولة العربية**، مصدر سابق، ص31.

وتستهدف الرقابة الإدارية تحقيق أهداف سياسية، تتمثل في تحقيق وحدة كيان الدولة السياسية وصيانتها من خلال احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وضمان وحدة النمط الإداري العام في جميع أنحاء الدولة، وحماية مصالح سكان الوحدة المحلية خصوصاً حينما تسيء الهيئات المحلية إدارة المهام الموكولة لها، وحماية مصالح الغير عن طريق إجبار الهيئات المحلية على الوفاء بالتزاماتها وتعهداتها المالية.

3:2:4:2:2 أهداف الإدارة المحلية:

تتضح أهداف الإدارة المحلية من خلال الدوافع والبواعث التي قضت بإنشائها، إضافة إلى العوامل التي تأثرت بها خلال تطورها، ولعل الأخذ بهذا الأسلوب من الإدارة ليس إلا وليداً لكثير من الاعتبارات والأسباب، منها ما هو سياسي واقتصادي ومنها ما هو اجتماعي وإداري.

من الممكن إجمال أهداف الإدارة المحلية بالأمور التالية:

1. تعزيز مفهوم الديمقراطية:

الديمقراطية مصطلح يطلق على نوعية الحكم الذي يتخذه شعب من شعوب العالم نظاماً لحياته في المجتمع الإنساني، وأصل الكلمة يوناني، وهي مركبة من لفظ Dmos وتعني الشعب، ولفظ Kratos ومعناه الحكم أو الحكومة[(1)]. بهذا المعنى؛ الديمقراطية تعني حكم الشعب، ألا أن اختلاف المراحل التاريخية التي مرّ بها هذه المصطلح من اختلاف الدعاة وتعدد الدعوات جعل من الديمقراطية لا تحمل معنى واحداً وثابتاً متفق عليه، وتعرف الموسوعة البريطانية الديمقراطية بأنها "حكم الشعب"[(2)] ويعرفها ابراهام لنكولن بقوله: "الديمقراطية حكم الشعب بواسطة الشعب لمصلحة الشعب"[(3)]، ويعرف قاموس السياسة الصادر عن دار نيغوين

---

(1) ناجي علوش، **الديمقراطية مفاهيم وأشكالات**، ط1، (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر)، 1994، ص56.

(2) كمال مجيد، العولمة والديمقراطية، دراسة الأمر لعولمة على العالم والعراق،ط1، (لندن: دار الحكمة)، 2000، ص101.

(3) فهمي الهويدي، وآخرون، **الحركات الإسلامية والديمقراطية**، (سلسلة كتب المستقبل العربي، عدد 14، ط1، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، كانون الثاني)، 1999، ص41.

الديمقراطية بأنها "المصطلح الأكثر تقديراً، والأكثر غموضاً من بين المصطلحات السياسية في العالم المعاصر".

ومع مرور الزمن،أخذت الديمقراطية أشكالاً عدة يمكن توضيحها على النحو التالي[1]:

- الديمقراطية المباشرة: وهي شكل من أشكال الحكم، يقضي بأن يكون لكل الناس الحق المباشر لاتخاذ القرارات السياسية بأنفسهم عن طريق التصويت علىكل قضية، ثم يؤخذ برأي الأغلبية.

- الديمقراطية النيابية: وهي شكل من أشكال الحكومة التي تتخذ القرارات فيها، ليس من قبل الشعب مباشرة بل بواسطة ممثليهم المنتخبين والمسؤولين أمامهم.

- الديمقراطية الدستورية والتي تقضي بأن تخضع الحكومة للقيود التي يفرضها دستور الدولة، سواء كان الدستور مكتوباً أو غير مكتوب، وهذا الدستور يحدد حقوق الأفراد وحرياتهم وواجباتهم وهذا النموذج موجود في بريطانيا.

من خلال الدراسة السابقة تبين أن الغاية من تبني نظام الإدارة المحلية هي إشراك أكبر عدد من سكان المنطقة في إدارة وتنظيم وحل مشاكلهم بأنفسهم، وهذا الاشتراك الفعلي يكون أصدق تعبير للديمقراطية والحكم السليم، إلا أنه من الصعوبة بمكان اشراك جميع الأفراد المحليين للقيام بعملية إدارة وتنظيم الشؤون المحلية، خاصة وأن عدد السكان بازدياد مستمر، ولو أن بعض الدول ما زالت تستعمل هذا الأسلوب وخاصة في الوحدات الإدارية الصغيرة كالقرى مثلاً، ففي إنجلترا وسويسرا تعقد اجتماعات قروية بين حين وآخر، يشترك فيها جميع سكان القرية لتعيين بعض الموظفين، ومناقشة شؤونهم وحل مشاكلهم وذلك تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية المباشرة، وبالنظر لصعوبة جمع سكان المنطقة الواحدة في الوقت الحاضر، فقد أُخذ بمبدأ الديمقراطية النيابية –وعلى الصعيد المحلي– عن طريق انتخاب أشخاص من بين سكان الوحدة الإدارية لتمثيل هؤلاء السكان في إدارة وتنظيم الشؤون المحلية بواسطة المجلس المحلي.

---

(1) كمال مجيد، **العولمة والديمقراطية**، دارسة لأثر العولمة على العالم والعراق، مصدر سابق، ص103.

هناك الكثير ممن يؤيدون المجلس المحلي المنتخب بواسطة السكان المحليين، إذ يرى هؤلاء أن إنشاء المجالس المحلية –أي الأخذ بمبدأ اللامركزية الإقليمية– يعني التعبير السليم والصحيح عن نظام متحرر من الناحيتين السياسية والإدارية، إضافة لذلك فإن هذا النظام يؤكد ويضمن استعمال الحريات العامة للمواطنين، ويتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي ينبغي إشراك الشعب أو ممثليه في إدارة الشؤون العامة المحلية،وأن هذه المشاركة لا يمكنها أن تتم بصورة سليمة إلا عن طريق انتخاب المجالس المحلية، التي يعتبر وجودها خير تطبيق للديمقراطية الإدارية لأنه يترتب على الأخذ بها حسن سير المرافق المحلية، إذ يديرها أشخاص لهم مصلحة في إدارتها ونجاحها ويدافعون عنها باعتبارها من مصالحهم الخاصة ويجدون كذلك الثقة فيمن يديرها لحسابهم.

يقول عالم الاجتماع الانجليزي (C.D.H. Coles) "أنني أومن بالديمقراطية على أساسيين: أولهما أنه من حق كل مواطن أن يشترك في تحديد النظام للمجتمع الذي يعش فيه، ولأن الديمقراطية في حد ذاتها من أنواع المباشرة الأساسية للنشاط الحضاري الخلقي الحر"[1].

ويرى البريطاني جون استيوارت مل في كتابه آراء في الحكومة النيابية "أن الانتخابات المحلية بداية الطريق إلى ميدان المشاركة الفعلية في الحكم المحلي، باعتباره جهازاً فرعياً من أجهزة الحكومة[2]..." ويقول الاستاذ الفرنسي (Berthelemy) "تتمثل اللامركزية الاقليمية بأن يدار اقليم معين من المنتخبين المحليين"[3].

يتبين مما تقدم بأن هناك علاقة وثيقة بين الديمقراطية ونظام الإدارة المحلية، فهذا الأخير ينمو ويترعرع ويزدهر في ظل هذه الديمقراطية،كما أن مشاركة المواطنين الإيجابية في حياتهم المحلية على وجه الخصوص هي أسمى ما يهدف إليه النظام الديمقراطي ولهذا قيل بأن

---

(1) مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحلية،(الاسكدنرية: منشأة دار المعارف) 1971، ص31.

(2)المصدر السابق، ص32.

(3) علي الشطناوي، **مبادئ القانون الإداري الأردني**، مصدر سابق، ص104.

"أهمية نظام الحكم المحلي في أنه يشعر المواطن بالمشاركة الفعلية في شؤون الحكم في نطاقه المحلي، وأنه يستطيع أن يؤثر تأثيراً مباشراً في المجتمع الذي يعيش فيه"[1].

إن تطبيق الديمقراطية في الإدارة المحلية يفتح الطريق أمام بروز قيادات شعبية جديدة ممثلة في المجالس المحلية، ونجاحهم في القيام بما عهد إليهم يؤهلهم دون شك بشغل وظائف ومهام قيادية على المستوى العام في الدولة، فالخبرة الإدارية والنجاح في إدارة بعض المهام البسيطة تساعد هذه القيادات على القيام بمهام أضخم وأكبر وأكثر مسؤولية، فالجالس المحلية تعتبر المدرسة الحقيقية لتعليم المسؤولية والديمقراطية.

2. الإدارة المحلية أداة من أدوات التنمية المحلية:

لقد صاحبت دراسات التنمية مفاهيم خاطئة لتعريف التنمية المحلية، فالبعض يتصور على أنها بناء وتخطيط المدن وحل مشاكل المدن القائمة، والبعض الأخر يتصور أنها استصلاح أراضي وتنظيم عمليات الري، وآخرون أعتقدوا أنها تعني التنمية الصناعية او الزراعية أو حتى الاقتصادية.

ويقول أحمد رشيد أن التنمية هي عملية شاملة لكافة مناحي الحياة في الإطار السياسي والاجتماعي، ومع وجود عناصر التنظيم والقيادة الفعالة"[2].

إن الحديث عن التنمية المحلية ينطلق من ثلاث محاور أساسية هي:

- أن التنمية المحلية هي مطلب أساسي وغاية هامة لجميع النظم السياسية.
- أن السياسة العامة تتحمل مسؤولية كبيرة في تصميم والإشراف على تنفيذ برامج التنمية المحلية حتى مع وجود نظم محلية.
- أن الهيئات المحلية هي أهم وسائل السياسة العامة في تنفيذ ذلك.

(1) مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص46.

(2) أحمد رشيد، **نظام الحكم المحلي والإدارة المحلية**، مصدر سابق، ص45.

إن المفاهيم السابقة تنطبق بشكل مباشر على البلدان الأخذة في النمو في آسيا وافريقيا، ولكن هذا لا يمنع امكان اعتبارها صالحة للتطبيق في البلدان المتقدمة، ولكن التفرقة الحقيقة تكمن هنا بين الإطار الذي تتم فيه تلك العملية التنموية، فهي تتم في إطارين مختلفين:

- إطار حضري، تمثله البلدان المتقدمة وتكون التنمية هنا متعلقة بصورة أو بأخرى بكيفية تطوير المجتمعات الحضرية المحلية أي التي تقع خارج التجمعات السكانية الحضرية العظمى وصولاً إلى الغايات النهائية من التنمية.

- إطار ريفي، تمثله البلدان النامية، حيث تستهدف فيه التنمية تطوير المجتمعات الريفية وصولاً إلى التنمية الشاملة.

من البديهي أن التنمية بشكل عام أو التنمية القومية لا يمكن أن تتحقق في كلا الحالتين إلا من خلال التركيز على الأجزاء الأكثر تخلفاً في الدولة، كذلك إن قضايا وأساليب التنمية ستختلف في حالة التنمية الريفية عنها في حالة التنمية الحضرية.

وممكن تعريف السياسة العامة للتنمية المحلية بأنها [1]:

- الأهداف العامة الملائمة لتحقيق التنمية الفعالة وهذا يشمل وضع الخطط والبرامج وتصميم وتشغيل الأشكال التنظيمة المركزية واللامركزية.

- الأهداف العامة الملائمة لمساعدة السياسة الفعالة على تحقيق التنمية، مثل التنمية السياسية واشتراك المواطنين والإدارات المحلية والمشاركة والاتصال.

ويتضح دور السياسة العامة في التنمية المحلية من خلال ما تقوم به الأجهزة المركزية الحكومية في أي نظام سياسي في مجالات تصميم وإعداد والإشراف على تنفيذ سياسات التنمية المحلية من خلال دراسة الواقع المحلي عن قرب، بحيث تكون سياسة التنمية استجابة للواقع المحلي، وأن تكون الغاية النهائية هي تقليل اعتماد النظم المحلية على الأجهزة والدعم

(1) أحمد رشيد، **الإدارة المحلية المفاهيم**، العملية ونماذج تطبيقية، مصدر سابق، ص85.

المركزيين، ورغم الإقرار بدور السياسة العامة القومية وأجهزتها المركزية في مجالات التنمية، إلا أن الحقيقة تظل قائمة، بأن التنمية المحلية هي وظيفة هامة وأساسية للتنظيمات المحلية، فاللامركزية هي الوسيلة الفعالة التي تتحقق عن طريقها الجانب الاعظم من أنشطة التنمية المحلية، وحتى مبادرات السياسة العامة التي تتحقق عن طريقها الجانب الأعظم من أنشطة التنمية المحلية، وحتى مبادرات السياسة العامة في هذا المجال يقع عبء كبير في اقتراحها وتنفيذها على تلك التنظيمات المحلية، وهذا يحتاج إلى توفر شروط عامة تعد ضمانات للنجاح، وأهم هذه الشروط تتمثل في توفر القدرة القيادية المركزية التي تعكس اهتمام الحضر بالريف، وتبين بطريقة عملية أسلوب هذا الاهتمام بالمشاركة في مشروع وبرامج التنمية الريفية، وفي تعبئة الجهود خلف هذه البرامج، والشرط الثاني: أن يتوفر على الصعيد المحلي التنظيم السياسي الفعال الذي تستطيع هذه القيادات أن تعمل من خلاله في الريف.

ذلك يؤكد أن التنمية المحلية ليست هي من وظائف الحكومة المركزية فقط، بل هي نتاج تعاون وتلاحم بين السلطة المركزية والإدارة المحلية. وإذا كانت السلطة المركزية تأخذ المبادرات وترسم الإطار العام لتلك السياسات فإن هذا الإطار هو محصلة عدة مبادرات محلية يصمِّمْ كل منهما جانب أو أخر من جوانب ذلك الإطار، كما يؤكد أن تصميم وتنفيذ هذه السياسات ليس مسألة حكومية بحته، إذ أن هناك مجالات متسعة لا يمكن التقليل من أهمتيها للجهود الذاتية ومشاركة المواطنين، بحيث يمكن القول أن تلك المشاركة الفعالة قد أصبحت شرطاً أساسياً لإنجاح أي سياسة بناءة للتنمية المحلية، وتتم هذه المشاركة من خلال قنوات عديدة أهمها المجالس المحلية.

وقد طبقت العديد من الدول هذا الإطار في التنمية المحلية ولعل رائدتها في ذلك إيران والاتحاد السوفياتي واليابان وغانا، حيث استطاعت هذه الدول وخلال خططها التنموية من تحقيق الأهداف المرجوة منها والمتمثلة في تنمية المناطق الريفية والتقليل من اعتمادها على الموارد الخارجية واستغلال الموارد والامكانات المحلية(1).

---

(1) لمزيد من التوسع، راجع أحمد رشيد الإدارة المحلية، **مفاهيم علمية ونماذج تطبيقه**، مصدر سابق، ص92- 97.

3. دور الهيئات المحلية في ربط البناء المركزي بالقاعدة الشعبية:

لقد وضح مما تقدم أن المشاركة في التقرير والتنفيذ في السياسات التنموية يخلق نوعـاً من وحدة الفكر والهدف بين أعضاء المجالس المحلية المنتخبين من قبل الشعب وبـين الجهـاز التنفيذي، أن ذلك يتجسد من خلال الاجتماعات والمشاورات التي تعقد مع موظفي الدولـة فـي الوحدة الإدارة أو الاقليم، بحيث تؤدي هذه المشاروات الهادفة لحل المشكلات المحلية إلى زيادة الثقة بينهم وبين المواطنين، وهذا يؤدي بطبيعة الحال إلى رضى المواطنين عن الأجهزة الممثلة لحكومتهم في المدينة أو القرية، وبالتالي ينصرف هذا الرضى والتجاوب إلى الأجهزة الحكومية على نفس المستوى القومي[1].

4. دور الإدارة المحلية في مواجهة الأزمات الطارئة:

يؤكد العديد من الفقهاء أن اللامركزية الاقليمية ممثلة بإدارتها المحلية المنتخبة قد لعبت دوراً حيوياً في مواجهة الأزمات الطارئة التي تواجهها الدول. وهذا ما أكد عليه الفقيه الفرنسي ميشيل دبريه وهو يعلل ضعف الحكومات الفرنسية المتعاقبة بقوله "أن الضعف في القمة يرجـع إلى الضعف في الأساس السليم، وهو إدارة محلية تتدفق منها الحياة[2]" فخلال الحـرب العالميـة الثانية استطاع الالمان أن ينتصروا ويكسبوا الحرب ضد فرنسا بمجرد وقوع العاصمة بـاريس في أيديهم، وذلك بسبب عدم وجود لا مركزية رشيده معتمدة على فاعليتها الذاتيـة وامكانياتهـا الخاصة في الدفاع عن الدول حتى بعد سقوط العاصمة، بعكس حال روسيا الاتحاديـة، حيـث استطاعت احدى المدن الروسية (ستاليتجراد) أن تحول الهزيمة إلى نصر معتمدة علـى ذاتهـا وامكانياتها المحدودة[3].

---

(1) خالد الزعبي، **تشكيل المجالس المحلية دائرة على كفايتها**، مصدر سابق، ص57.

(2) مصطفى الجندي، **المرجع في الإدارة المحلية**، مصدر سابق، ص43.

(3) خالد الزعبي، **تشكيل المجالس المحلية دائرة على كفايتها**، مصدر سابق، ص58.

5. الإدارة المحلية وسيلة من وسائل النوعية والاعلام:

تعتبر الإدارة المحلية ممثلة بمجالسها المحلية وسيلة مـن وسـائل التوعيـة السياسـية والاجتماعية والاقتصادية إذا أحسن استغلالها ومنحت الامكانات الكافية لذلك. أن صفة التلاصق والتلاحم مابين المواطنين وإدارتهم المحلية يعطي الأخيرة مجالاً واسعاً في تأكيد وتدعيم أفكـاراً اجتماعية جديدة تسعى الدولة لنشرها واستثارة اهتمام المواطن بها، كذلك عن طريـق الإدارات المحلية تستطيع الجماهير أن تعرف الكثير عن جهود الدولة فـي ميـدان التنميـة والاصـلاح الاجتماعي والسياسي والاقتصادي.

الفصل الثالث

الإدارة المحلية في فلسطين قبل قيام السلطة الفلسطينية

الفصل الثالث

الإدارة المحلية في فلسطين قبل قيام السلطة الفلسطينية

إن دراسة الإدارة المحلية في فلسطين يتطلب من الباحث دراسة الحقب التاريخية الماضية لفلسطين والتي تعكس بمجموعها التطورات والتفاعلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإرث الحضاري، وكيفية سيطرة السياسي على المحلي، حيث كانت الإدارة المحلية بمجموعها هي انعكاس فعلي للرغبات والتطلعات السياسية للفئة الحاكمة والمسيطرة على مخرجات الأمور، فالمهتم بمعرفة واقع الإدارة المحلية في دولة من الدول يصعب عليه فهمه في حال فصله عن الواقع البيئي الذي تعيشه هذه الدول. بل إن الإدارة المحلية هي انعكاس للصور القائمة على المستوى المركزي بكافة أبعاده السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حيث تقوم معظم الدراسات سواء العامة منها وعلى رأسها الإدارة المحلية والحكم المحلي أو إدارة الأعمال، على مدى تأثرها وحساسيتها للعوامل البيئية المحيطة وهذا ما يعرف بالنظام المفتوح في الإدارة(1).

ولكي يكون بالمقدور دراسة الإدارة المحلية في فلسطين، والانطلاق نحو مستقبل ديمقراطي، وحكم محلي فعّال ومؤثر في الحياة الفلسطينية، يجب وضع الارث التاريخي والقانوني للحكم في فلسطين بعين الاعتبار. ففهم السياق التاريخي لتطور الإدارة المحلية في فلسطين وتفسير منطلقاته والأهداف التي دفعت إلى إقامة مؤسساته كفيل بتحسين فرص نقل هذا المستوى من الحكم من حالة الواقع المعاش إلى حالة المستقبل المطلوب.

يرجع تاريخ نظام الإدارة المحلية في فلسطين إلى أواخر القرن التاسع عشر، حيث أصدرت الدولة العثمانية أواخر عهدها ما عرف بقانون البلديات لعام 1877 ولم تكن هذه القوانين نتيجة متطلبات محلية أو نتيجة حاجة المجتمع إليها. بل جاءت استناداً لحاجة السلطة الحاكمة في محاولة منها لمسك زمام الأمور جراء الضعف الذي بدأ يتغلغل داخل مؤسسات

---

(1) فوزي العكش، حسين الأعرج، هشام جبر، **الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي**، مصدر سابق، ص143

الدولة في حينه. وقد كان لهذه البلديات صلاحيات محددة تتعلق بالجوانب الخدماتية مثل مراقبة الأسواق والإشراف على الأبنية والشوارع وغيرها[1].

استمرت المجالس البلدية في مزاولة نشاطاتها في فلسطين خلال الانتداب البريطاني، الذي صدر في عهده قانون المجالس البلدية عام 1930، وتبعه قانون البلديات المعدل عام 1934، والذي استمر العمل به حتى إنتهاء الانتداب عام 1948. بعدها جرى ضم الجزء المتبقي من الضفة الغربية إلى الأردن، بينما خضع قطاع غزه للإشراف المصري. وقد طبق في الضفة الغربية في البداية قانون البلديات الأردني، ثم تم تعديله بقانون آخر سنة 1955، بينما طبق في قطاع غزة النظام المحلي الذي سنّه الانتداب البريطاني والمتمثل بقانون البلديات لعام 1934، وقانون إدارة القرى لسنة 1944، والأمر المصري رقم (509) لسنة 1957، بشأن إدارة البلدية والقروية[2].

استمر العمل بتلك القوانين حتى حرب حزيران عام 1967 عندما احتلت إسرائيل الضفة الغربية وقطاع غزة، وأصدرت في حينه مجموعة من المنشورات والأوامر العسكرية بخصوص إدارة المناطق المحتلة، وأبقت العمل بالقوانين السارية المفعول قبل السادس من حزيران ما لم تتعارض مع المنشورت والأوامر العسكرية الإسرائيلية، وبقيت هذه الأوامر مطبقة حتى الرابع من تشرين ثاني لسنة 1994، حيث تم البدء في تطبيق اتفاق أوسلو الذي وقع ما بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية في 13 أيلول عام 1993. وفي 20 تشرين الثاني من العام 1994 أصدر الرئيس ياسر عرفات القرار الرئاسي رقم (1) والذي جاء فيه " باستمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول حتى 1967/6/5 في الأراضي الفلسطينية[3].

وقد حظيت البلديات ومؤسسات الحكم المحلي اجمالاً باهتمام في توجيهات وخطط القوى الخارجية التي تعاقبت على فلسطين، باعتبارها حلقات وصل مؤسسيه يمكن استغلالها لاختراق المجتمع وأحكام السيطرة عليه بشكل فعال. وقد أظهرت بعض الدراسات أن السلطات المتعاقبة

(1) انظر المادة الثالثة من قانون البلديات العثماني لعام 1877

(2) أنظر قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934.

(3) قرار رقم (1) لسنة 1994) الوقائع الفلسطينية، **الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية**، ع1، 1994.

قد سعت من خلال القوانين التي سنتها أو عدلتها إلى تكريس هيمنتها كسلطة مركزية على مؤسسات الحكم المحلي وإخضاعها لها بشكل تام، والحيلولة دون استقلال هذه المؤسسات وتطورها كمؤسسات رسمية منفصلة في أهدافها ونشاطاتها ونطاق تمثيلها للسكان عن سياق السلطة المركزية. فقد كانت نظرة هذه السلطات وغرضها المستمر أن تكون مؤسسات الحكم المحلي امتداداً عضوياً تابعاً لها وذراعاً فعالاً لسيطرة السلطة المركزية على السكان. لذلك قامت السلطات المركزية المتعاقبة ومن خلال قوانينها بالحد من القدرة التمثيلية للمؤسسات المحلية سياسياً ولحصر نشاطاتها في المهام الخدماتية المحدودة، ودون الاطلاع بأي دور تطويري على الصعيد المحلي. ومن خلال الاستراتيجية التي اتبعتها هذه السلطات فقد نجحت في أحكام توصيل خط السلطة المركزية إلى الأطراف في المناطق، وإقامة علاقات صارمة بينها وبين السلطة المحلية والتي اتسمت بالتبعية الكاملة لصالح السلطة المركزية، والتي بموجبها احتفظت بصلاحيات واسعة في الإشراف والرقابة والتعيين وتحديد المهام للبلديات(1).

ولمعالجة واقع الإدارة المحلية قبل مجيء السلطة ولدراسة واقع السلطة المحلية في فلسطين في ظل تلك الحقب التاريخية والسياسية يرى الباحث أنه لابد من طرح مجموعة من الأسئلة والقضايا التي تصب في سياق الموضوع كي يكون بالمقدور الإجابة عليها وهي:-

- ما هي العوامل التي أثرت على تطور الإدارة المحلية في فلسطين في العهد العثماني، وما هي الآثار المترتبة على ذلك؟

- ما هو الارتباط بين التقسيمات الإدارية والقواعد القانونية في المجالس المحلية في فلسطين وبين التزامات بريطانيا في إقامة وطن قومي لليهود في فلسطين؟

- ما الأسلوب الذي اتبعته الحكومة المصرية في حكم قطاع غزه في مجال الإدارة المحلية؟

---

(1) عبد الناصر مكي، **العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية** (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير،1998، ص101.

- إلى أي حد تأثر نظام الإدارة المحلية في الضفة الغربية بمخلفات القوانين والأنظمة في العهدين العثماني والبريطاني؟

- ما هو الأسلوب الذي نهجه الأردن في حكمه للضفة الغربية ؟ وإلى أي مدى تتفق هذه الأساليب مع القواعد المقررة في نظام الإدارة المحلية المعاصر؟ وإلى أي مدى ساهمت تلك التشريعات والأساليب في تطور أو فشل نظام الإدارة المحلية في فلسطين؟

- ما هي الطريقة التي اتبعتها سلطات الاحتلال الإسرائيلي للتعامل مع المجالس المحلية في الضفة الغربية والقطاع؟

بما أن السلطات الخارجية التي حكمت فلسطين قد تعددت وتنوعت في أوقات مختلفة فسيتم تقسيم الفصل إلى أربع مراحل أساسية، ومن ثم سيتم خلالها التطرق إلى طبيعة العلاقة بين السلطات المركزية والمحلية من خلال القوانين التي سنتها الدول المختلفة، والدور الذي قامت به الهيئات المحلية خلال هذه المرحلة.

1:3 المرحلة الأولى الإدارة المحلية في فلسطين في العهد العثماني من سنة 1870-1914

في محاولة منها لاستعادة زمام السيطرة على مقاليد الحكم وعلى أقاليم الإمبراطورية العثمانية المترامية الأطراف، ومن أجل الحد من نفوذ الزعامات المحلية التي بدأت تُظهر نمواً متزايداً من النزعات الانفصالية، شرع العثمانيون منذ عام 1840 باستحداث نظام حكم محلي تستطيع من خلالة السلطة المركزية أن تخترق الولاءات الإقليمية اختراقاً عمودياً في كافة إرجاء الامبراطورية، وقد تمثل ذلك بايجاد تنظيم إداري جديد، يتسلسل من السلطان في اسطنبول وينتهي بمدير الناحية والمختار في أقصى القرى النائية(1).

وفيما يتعلق بنظام الإدارة المحلية، فعلى الرغم من إقامة أول مجلس بلدي في اسطنبول بموجب مرسوم خاص في عام 1854، إلا أن المجال لإقامة مجالس بلدية لم يتضح قانونياً إلا في العام 1864، حيث صدر في نفس العام قانون إدارة الولايات. وفي العام 1870 حصل

(1) علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية نريد**، مصدر سابق، ص30

الحكم المحلي على دفعة جديدة بإصدار مرسوم إضافي لقانون الولاية لعام 1864 تضمن سحب السلطة على الشؤون البلدية من الوالي وتحويلها إلى المجالس البلدية[1]. وتبع ذلك نظام إدارة الولايات العمومية عام 1871 وبموجبه تم تنظيم الإدارة في الولايات والألوية والنواحي والقرى، بينما ظلت البلديات بدون تعبين حتى صدور قانون البلديات عام 1877.

ويعتبر قانون البلديات لعام 1877 الأساس التنظيمي للمجالس البلدية في العهد العثماني، كونه ينظم كيفية اختيار المجالس البلدية ويفصل أحكام العملية الانتخابية على هذا المستوى من الإدارة، إضافة أنه يحدد الصلاحيات الموكلة للمجلس البلدي والتي تقع ضمن مهام خدمية محددة داخل المدن والبلدات. وبمقابل هذه المهام الخدمية الممنوحة للمجالس، يقوم هذا القانون بإحكام هيمنة السلطة المركزية عليها ويوظفها لبسط السيطرة على السكان، والقيام بمهام تزويد الخزينة المركزية بالعائدات الضريبية. كذلك فقد نص القانون على منح السلطة المركزية أو من ينوب عنها حق تعيين رئيس البلدية من الأعضاء المنتخبين[2] ولكنه اُشترط في العضو ضمن القانون أن يكون من أصحاب الأملاك، وعلى أن يتقن اللغة التركية. وحتى تضمن وصول الطبقة الموسرة المرتبطة مصالحها بمصالح السلطة المركزية فقد اشترطت الاخيرة على الناخب أن يدفعماية قرش في السنة وعلى المرشح أن يدفع مبلغ 850 قرش في السنة[3].

ويفرض القانون كذلك على رئيس المجلس وعند قيامه بمهام تنفيذية أن يستأذن من مجلس الإدارة المحلي بواسطة الحكومة المحلية عما يلزم الاستئذان عنه من قرارات المجالس.

لم تكتف السلطة المركزية بذلك بل وأحكمت عبر نص مواد القانون بربط المجالس البلدية بالحكومة المحلية عن طريق ما أسماه " بالجمعية البلدية " والتي أعطيت صلاحية إجراء التحقيق في أوضاع المجالس البلدية وأن ترفع تقريرها إلى الوالي[4].

---

(1) عبد الناصر مكي، **العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية**، مصدر سابق، ص103.

(2). علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية نريد**، مصدر سابق، ص31

(3) المادة 19 من قانون البلديات العثماني، عام 1877.

(4) انظر المواد من 50) 55 من قانون البلديات العثماني عام 1877.

يتضح من ذلك أن قانون البلديات العثماني لعام 1877 قد انبثق عن فلسفة ونظام حكم شديد المركزية، وتعامل مع الهيئات المحلية على اعتبار أنها ليست أكثر من أداة تنفيذية لسياسات السلطة المركزية، والهدف الأساسي من إنشاء المجالس البلدية واستحداث منصب المختار، ما هو إلا وسيلة لتمكين السلطة المركزية من توسيع نطاق تدخلها، والتغلغل وبالوصول بسيطرتها إلى المجتمعات المحلية. وعليه فإن مفهوم التنظيم المحلي الذي طبق في فلسطين في تلك الفترة، وعلى ضوء الفهم الحديث للإدارة، لم يتّعدَّ أسلوب عدم التركيز الإداري الذي يعتبر أحد صور المركزية الإدارية. أما اختصاصات المختار ومجلس اختيارية القرية فكان لا ينطوي على سلطة تقريرية، وإنما كان الهدف منه خدمة السلطة المركزية وتوجهاتها وتقوية الصبغة العشائرية من خلال اختصاصاته المتعلقة بالنظر في منازعات الأهالي، وإجراء الصلح بينهم بدلاً من التوجه للقضاء.

ولم يظهر ما يستدل بموجبه إن كان هناك أي اختصاصات تنموية للمجالس المحلية سواء بالقرية أو المدينة للنهوض بها وتقوية قدراتها. بل أن نشوء الهيئات المحلية في فلسطين كان مثلها مثل باقي الإمبراطورية العثمانية قد انبثقت من نموذج استهدف إيجاد آليات لنفاذ الحكم المركزي على الصعيد المحلي، وليس إيجاد مؤسسات حكم محلي أو حتى إدارة محلية فاعلة ويجدر التنويه إلى أن العثمانيين عندما تركوا فلسطين ابقوا فيها إثنين وعشرين مجلساً بلدياً في عام 1917 وهو بمثابة أساساً لنواة إدارة محلية مستقبلية[1].

2:3 الإدارة المحلية في فلسطين في ظل الانتداب البريطاني:

إن واقع الإدارة المحلية في فلسطين تحت الحكم العسكري البريطاني كانت بمثابة مرحلة إنتقالية بين العهد العثماني والانتداب البريطاني. وقد تميزت هذه الفترة بالتأرجح بين الحفاظ على الوضع القائم قبل الحرب العالمية الأولى، وإدخال تعديلات تدريجية على الجهاز الإداري والأنظمة والقوانين بما يتناسب وضمان الاستقرار والأمن، والالتزام بالأهم، وهو تنفيذ وعد

(1) محمود النموره، **الفلسطينيون ومؤسسات الحكم المحلي بين الحكم الذاتي والاحتلال وحق تقرير المصير من العهد العثماني إلى الانتفاضة 1794- 1994**، مصدر سابق، 1994، ص 62.

بلفور. فالانتداب لم يفرض نفسه بحجة الارتقاء بأوضاع البلاد وتهيئتها للاستقلال، وإنما كـان واضحاً جلياً في استهدافه تأمين تنفيذ وعد بلفور القاضي بإقامة وطن قومي لليهود في فلسطين.

لتحقيق هذا الغرض، كرس المندوب السامي "هيربرت صموئيل" جلّ اهتمامه حتى عام 1925 لتحقيق القبول الفلسطيني العملي، إن لم يكن المبدئي بوعد بلفور وذلـك عـن طريـق توظيف وسائل مختلفة للاستحصال على المشاركة الفلسطينية في تسيير أوضـاع الـبلاد وفقـاً للمعايير الواردة في صك الانتداب. لقـد تركـزت محـاولات هيربـرت صـموئيل لإشـراك الفلسطينيين في تنفيذ صك الانتداب من خلال ثلاثة محاور[1]:كان أولها إقناعهم بالمشاركة على مستوى التمثيل السياسي العام في البلاد من خلال مجلس تشريعي أو استشاري يقبل بتنفيذ وعـد بلفور، أو عن طريق اقحام الفلسطينيين للمشاركة في الحياة السياسية العامة من خـلال تعزيـز الإشراف الفلسطيني على الشؤون الخاصة، تحديداً من خلال المجلس الإسلامي الأعلـى الـذي بادر المندوب السامي بإنشاءه عام 1921 [2]. وقد باءت المحاولتين بالفشـل جـراء الالتـزام الفلسطيني بالتصدي لها. أما المحور الثالث فقد تمثل في محاولة هيربرت صـموئيل اسـتقطاب العديد من أبناء العائلات الفلسطينية المتنفذة للتوظيف في الإدارة البريطانية، ومع أنه نجح فـي هذه المحاولة، إلا أنه فشل في تحقيق الاختراق السياسي المطلوب منها، إذ لم تمنح هذه الوظائف أي بعدٍ تأثيري ذي طابع سياسي عند الفلسطينيين.

أما على صعيد الهيئات المحلية، فلم يمنح المندوب السامي هذه الهيئـات الكثيـر مـن الاهتمام عدا أنه قام بإصدار قانوناً للمجالس المحلية، تستطيع بموجبه المستعمرات الصـهيونية تشكيل مجالسها الخاصة لتنمو إلى جانب البلديات الفلسطينية الموجودة، والتي بقيت تعمل وفـق القانون العثماني من أجل تقديم الخدمات العامة للمواطنين. وقد بقيت المجالس المحلية الفلسطينية طوال فترة صموئيل تختار بالتعين من أفراد طبقة الأشراف بحجة عدم وجود سجلات مناسـبة للناخبين.

---

(1). علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية**، مصدر سابق،ص 33

(2) عدنان عمرو، **الإدارة المحلية في فلسطين من 1850 – 1991**، مصدر سابق، ص55.

وبسبب فشله في تحصيل المشاركة السياسية للفلسطينيين على المستوى العام، قام بتعيين لجنة عام 1923 هدفها اقتراح سياسة تتعلق بتفعيل مستوى الحكم المحلي في البلاد[1]. وقد قدمت اللجنة تقريرها والمتضمن استحداث نظام حكم محلي مركزي إلى المندوب السامي والذي بدوره تركه لخلفه الجديد " بلومر". إلا أن الأخير آثر أن يفعّل الجهاز القائم عن طريق إجراء انتخابات بلدية، لعل ذلك يمنحه فرصه تحقيق ما عجز عنه سلفه من اختراق للمجتمع السياسي الفلسطيني. بناء عليه أصدر في عام 1926 مرسوماً يدعو لانتخابات بلدية كمقدمة لاستبدال قانون البلديات العثماني بقانون انتدابي جديد يشكل خطوة في تحقيق التعاون بين الشعبين (العربي واليهودي) [2].

لقد منح هذا المرسوم المندوب السامي صلاحيات مطلقة في عملية تنظيم الانتخابات وتحديد صلاحيات المجالس البلدية والتي بقيت وفق هذا القانون مقتصرة على الخدمات الأساسية، وقد استأثر لنفسه حق تعيين رئيس المجلس ونائبة من بين أعضائه المنتخبين وقد جرت الانتخابات البلدية عام 1927 في جو من الصراع الداخلي الفلسطيني خاصة بين الحسنيين والنشاشيبين، ولعل ذلك كان هدفاً بحد ذاته للمندوب السامي لتفتيت الوحدة الداخلية وتأجيج الصراع الداخلي[3]ولم تتكرر هذه الانتخابات إلا في عام 1934 مع صدور قانون البلديات الانتدابي الجديد.

بالنظر إلى التعديل الذي أدخلته حكومة الانتداب على قانون البلديات العثماني في انتخابات 1927، يلاحظ أنه اشترط لممارسة حق الانتخاب بلوغ الذكر 25 عاماً بدلاً من 18، وتأدية ضرائب بلدية لا تقل عن 500 مليم عن المنزل المملوك، أو جنيه فلسطيني عن المنزل المستأجر[4]، والذي من شأنه أن يحد من عدد الشباب الذين يحق لهم الانتخاب ويحصره في أصحاب المصالح الاقتصادية دون الوطنية.

---

(1) علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية نريد**، مصدر سابق، ص34.

2) عدنان عمرو، **الإدارة المحلية في فلسطين، 1850- 1991**، مصدر سابق، ص57.

(3) عدنان عمرو، **الإدارة المحلية في فلسطين (1850- 1991)**، مصدر سابق، ص65.

(4) نفس المصدر، ص65

وفي عام 1934 صدر قانون البلديات الانتدابي والذي يعتبر الركيزة الأساسية لتنظـيم عمل البلديات الفلسطينية منذ ذلك الحين وحتى قيام السلطة الوطنيـة الفلسـطينية مـع بعـض التعديلات التي أدخلتها عليه كل من مصر والأردن وإسرائيل.

ومن خلال مراجعة أحكام بنود هذا القانون يتضح بجلاء أن هدفـه كـان كغيـره مـن القوانين السابقة والمتمثلة بإلحاق البلديات بالسلطة المركزية، من خلال حصر وتقييد صلاحيات البلديات لمهام خدمية أساسية، ومنعها من القيام بأي أعمال تطويريـة هامـة داخـل نظامهـا الجغرافي، فالبلديات وفق هذا القانون ليست هيئات حكم محلي تتمتع باستقلالية ذاتيه ينبع منهـا سلطات وصلاحيات محددة ومكفولة قانونياً، بل هي مؤسسات سلطة محلية ملحقة بجهاز الحكـم المركزي الذي يشرف عليها إشرافاً تاماً ومحكماً مما أدى إلى الحد من مجالها الوظيفي وتهميش دورها السياسي.

فالقانون أكد مرة أخرى على أن يكون من شروط الانتخاب والترشيح ذكراً لا يقل عمره عن 25 سنة، وأن يكون دافعاً للضرائب المستحقة، وهو ما لم يطبق على مثيلها مـن البلـديات الصهيونية مثل "تل أبيب"، حيث أجاز للذكور والإناث البالغين من العمر 21 عاماً المشاركة في الانتخابات، دون الاشتراط أن يكونوا من دافعي الضرائب، ومن شأن هذا الاختلاف في التطبيق إرساء الأسس الديمقراطية وسط السكان اليهود مما يسمح لهم مستقبلاً ببناء الوطن القومي لهـم على أساس ديمقراطي سليم[1]. بعكس البلديات العربية التي اقتصر فيها حـق الانتخـاب علـى الذكور ومن أصحاب الأملاك، من أجل إبقاء المجتمع العربي مفتقـراً للأسـاس الـديمقراطي وخاضعاً لزعامة المتنفذين والأشراف، الذين ترتبط مصالحهم مع سلطات الانتداب والمستوطنين اليهود.

أما عن طريقة الانتخاب فإن فالقانون أجاز للمندوب السامي تقسـيم المنـاطق وعـدد الأعضاء الذين يمثلون كل منطقة بأمر يصدره[2]، وقد استغل المندوب السامي هذا الاختصاص

---

(1)) عدنان عمرو، **الإدارة المحلية في فلسطين (1850– 1991)**، مصدر سابق، ص68

(2) مادة (12) من قانون البلديات الانتدابي رقم (1) لسنة 1934.

لضمان تمثيل اليهود في البلديات المختلطة (اليهودية والعربية) كالقدس وحيفا وصفد ذات الأغلبية العربية والتي من المستبعد أن يحقق فيها اليهود مقاعد تمثيلية كونهم يمثلوا أقلية مجتمعية.

لقد اختلفت طريقة الترشيح في البلديات اليهودية عنها في البلديات العربية، إذ أجازت سلطات الانتداب للبلديات اليهودية الترشيح والانتخاب على أساس القوائم الحزبية وحسب التمثيل النسبي وبموجب اتفاقيات إئتلافية بين الأحزاب هدفها إرساء قواعد الانتخاب الديمقراطي في البلديات اليهودية على أساس حزبي كخطوة نحو بناء مؤسسات سياسية ديمقراطية داخل تجمعاتهم، في حين حرمت العرب من الانتظام في أحزاب سياسية، وأرست فيها قواعد الانتخاب على أساس شخصي وعشائري كي يتسنى لها تفتيت المجتمع الفلسطيني[1].

كذلك فقد أعطي هذا القانون المندوب السامي صلاحية تعيين رئيس البلدية ونائبة وحق استحداث أو إلغاء بلديات، وحق تقليص أو إضافة عدد من الأعضاء في أي مجلس بلدي[2]، وقد قام المندوب السامي ما بين عامي 1936-1945 ونتيجة للثورة العربية التي قامت في فلسطين بحل العديد من المجالس البلدية وتعطيلها وتعيين لجان لتحل محلها، مانعاً إجراء انتخابات بلدية طوال تلك الفترة.

رغم هذه الوصاية الشديدة إلا أن بريطانيا كانت تدعي دوماً أنها تعتبر البلديات مؤسسات التمرين على الحكم الذاتي، ولعلّها كانت تعنى بذلك البلديات اليهودية مثل تل أبيب والمجالس المحلية اليهودية الأخرى، أما البلديات العربية باستثناء المختلطة منها والتي استفادت من هذا التعبير، فقد عانت الكثير من جراء القيود المفروضة عليها مما جعل من قانون البلديات الانتدابي إطاراً شكلياً غير قابل للتطبيق فيها.

لقد أدت الأحكام الواسعة وفوق العادية -التي سهّل بها قانون البلديات الانتدابي- لتحكم السلطة المركزية في جميع النشاطات البلدية إلى إفراغ مبدأ استقلالية الحكم المحلي وديمقراطية

(1) عدنان عمرو، **الإدارة المحلية في فلسطين (1850- 1991)**، مصدر سابق، ص69

(2) علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية تريد**، مصدر سابق، ص37.

التمثيل عن طريق الانتخابات من مضمونه بالكامل، فالمركزية الشديدة والرقابة الصارمة علـــى كافة مجالات عمل المجالس البلدية، وخنق صلاحياتها لم يكن ليؤدي إلى بلـــورة قيـــاده محليـــة مستقلة تمثل الأهالي وتملك السلطة الكافية لمتابعة قضاياهم الحياتية ومعالجتها. بل العكس فقـــد استطاعت حكومة الانتداب بفضل سياساتها من تفريق الزعامات الفلسطينية، وتشـــتيت أهـــدافها وتحالفاتها مما ساهم في التقليل من أهمية البلديات والانتخابات، بحيث صارت عضويتها تـــؤول إلى أشخاص يستمدون نفوذهم من الحكام البريطانيين، ويأخذون مركزهم بالتزكية نظـــراً لعـــدم وجود منافسين لهم، وهذا ما ميز السلبية التي تمتع بها زعماء الحركة الوطنية ممن كان علـــيهم الاهتمام بالمجالس البلدية وتوجيهها ومعارضة السياسات التي نفذتها سلطات الانتداب والحركـــة الصهيونية.

أما على صعيد الريف الفلسطيني فقد تعمّدت سلطات الانتداب إخضاع القـــرى العربيـــة إلى الإدارة المركزية حتى يسهل عليها تنفيذ المشروع الاستيطاني الصهيوني، ورغـــم ضـــعف مستوى اللامركزية التي قررتها القوانين العثمانية على مستوى القرية، فقـــد أقـــدمت ســـلطات الانتداب إلى قطع الخيط الذي كان يربط إدارة القرى باللامركزية الإدارية، وذلك بإلغاء القانون التركي القاضي بانتخاب المخاتير وأعضاء مجلس اختيارية القرية(1)، وقد نهجت بدلاً من ذلـــك سياسة التعيين كي يتأتى لها إخضاع الفلاحين العرب الذين كانوا يمثلون الأغلبية السكانية آنذاك إلى مقتضيات السياسة البريطانية والصهيونية، من خلال إسناد تلك المناصب إلى الأشـــخاص الموالين لسياساتها ممن يمثلون الأسر ذات المصالح.

كذلك فقد أقدمت سلطات الانتداب من خلال مندوبها السامي هربرت صموئيل باستحداث مستوى إداري جديد يستحوذ على صفه تمثيلية واستقلال إداري يفوق أحياناً الصلاحيات التـــي تتمتع بها البلديات وهو ما سمي "بالمجالس المحلية" وذلك بموجب قانون أطلـــق عليـــه قـــانون المجالس المحلية لعام 1921(2)، ويجيز هذا القانون للمندوب السامي بناء على توصـــية حـــاكم اللواء، أن ينيط إدارة أي قرية كبيرة أو عدد من القرى إلى مجلس محلي بمرسوم يصدر عنـــه

---

(1) عدنان عمرو، **الإدارة المحلية في فلسطين (1850– 1991)**، مصدر سابق، ص90

(2) نفس المصدر، ص89

وينشر في الوقائع الفلسطينية، ويتضمن ذلك المرسوم قوام المجلس ووظائفه واختصاصاته ومنطقته واختصاصه كما يجيز للمندوب السامي بمرسوم مماثل وبناء على توصية حاكم اللواء أن يعلن عن تأليف مجلس محلي في أي حي من أحياء أية مدينة يراها مناسبة (المادتين 1، 2 من قانون المجالس المحلية لعام 1921) [1]. ويتضح بجلاء أن القصد من هذا القانون هو تمكين المستوطنات اليهودية في القرى وأحياء المدن من التمتع بوضع إداري خاص يضمن لها استقلالها الإداري والمالي، إذ أنه جعل تطبيق القانون يتوقف على مشيئة المندوب السامي والحاكم الإداري، وجعل تحديد الاختصاصات ومداها يعتمد على مرسوم خاص بكل مجلس يصدر عن المندوب السامي، مما يسمح له بإفراد نصوص خاصة بالمجالس اليهودية، تختلف عن النصوص الواردة في مراسيم إحداث المجالس المحلية العربية، ثم يتحدث عن وضعية خاصة بأحد الأحياء في البلديات ويقصد المستوطنات اليهودية داخل المدن. ويتضح ذلك من خلال أن أول المجالس المحلية التي استحدثت بموجب ذلك كان مجلس محلي تل أبيب عام 1921[2].

بموجب هذا القانون فقد بلغ عدد المجالس المحلية المستحدثة حتى نهاية الانتداب البريطاني 36 مجلساً محلياً يهودياً،ومجلسين محليين يهودين آخرين تحولا إلى بلديات في كل من تل أبيب وبتاح تكفا، بينما لم يتعد عدد المجالس المحلية العربية التي استفادت من هذا القانون سوى أحد عشر مجلساً، حيث أدت الوصاية الشديدة والمقررة في تلك المراسيم إلى طلب سكان سبع قرى من هذه المجالس المحلية العربية إلى طلب إلغاء قرار استحداثها من ضمنها على سبيل المثال مجلس محلي بيرزيت[3].

وقد أفادت بعض الدراسات ومن خلال قراءتها لنصوص المراسيم المقدمة للمجالس المحلية العربية واليهودية، وجود اختلاف في مضمون كل منها، ولا يبدو هذا الاختلاف يذكر بين المجالس المحلية العربية نفسها، ولكن يبدو البون شاسعاً عندما تتم المقارنة بين المراسيم

---

(1) عدنان عمرو، **الإدارة المحلية في فلسطين (1850- 1991)**، مصدر سابق، ص 89

(2) عمرو، **الإدارة المحلية في فلسطين، (1850- 1991)**، مصدر سابق، ص 90.

(3) نفس المصدر، ص 90.

المحدثة للمجالس المحلية العربية بمثيلتها من المجالس المحليـــة اليهوديـــة(1)، ولابـــراز أوجـــه الاختلاف فسيتم إجراء مقارنة بين نموذجين من المجالس المحلية، أحدهما يهـــودي (رحبـــوت) والأخر عربي (بيت ساحور). ففيما يخص تشكل المجلس المحلي في رحبوت، تـــنص المـــادة الثالثة من الرسوم على أن المجلس يتألف من أحد عشر عصواً ولا يتجاوز خمسة عشر، وأن لا يقل عمر العضو عن عشرين سنة، ويحق لكل شخص يتمتع بحق التصويت أن يترشح لعضوية المجلس، ويجري الترشيح للعضوية وفق مبدأ التمثيل النسبي وعلى أســـاس القائمـــة الواحـــدة، ويكون لكل حزب الحق بعضو واحد من المجلس عن أي حصة من الأصوات يحصـــل عليهـــا. وتوزع المقاعد على الأحزاب التي يبقى لها أكبر عدد من الأصوات.

وفيما يتعلق بتشكيل المجلس المحلي في بيت ساحور(2)، فقد جاء مطابقاً لمواد القـــانون العثماني، في اقتصار رئاسة وعضوية المجلس المحلي للأفراد الموســـرين التـــابعين للحكومـــة المركزية، حيث نصت المادة الثالثة في المرسوم على أن " المجلس يتألف من رئـــيس ونائـــب رئيس وعدد من الأعضاء، ويشرط أن يستطيع تقديم كفالة مالية قيمتها مائة جنيه فلسطيني.

يتبين من ذلك أن نظام العضوية في المجالس المحلية اليهودية لا يختلـــف عـــن نظـــام العضوية الذي تقرر في قانون البلديات لبلدية تل أبيب، وبذلك فالمجالس المحلية اليهودية تتفوق في درجة الديمقراطية عن البلديات العربية، وقد قصدت حكومة الانتداب من ذلك بنـــاء دعـــائم الوطن اليهودي في فلسطين من خلال المجالس المحلية، ومن خلال توسيع العضـــوية والهيئـــة الانتخابية، وإجراء الانتخابات على أساس حزبي، الأمر الذي يؤدي إلى جمـــع شـــتات اليهـــود المقيمين في مؤسسات سياسية وإدارية ويمكنها فيما بعد من تسيير دفة الحكم فـــي فلســـطين. على العكس من ذلك فقد حرصت على إبقاء السيطرة في المجالس المحلية العربيـــة لأصـــحاب الأملاك والمصالح، وقصرت حق الانتخاب على الذكور، وجعلتها تجري عشائرياً لا تحكمها أية قاعدة قانونية أو تنظيمية بقصد الإبقاء على السكان العرب في أحوال سياسية واجتماعية مختلفة، لا تسمح لهم بإدارة شؤونهم، وكي تتمكن من تنفيذ سياستها في فلســـطين مـــن خـــلال حصـــر

(1) عبد الناصر مكي، **العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية**، مصدر سابق، ص107.
(2) نفس المصدر، ص107.

التفاوض مع زعامات مصلحية يسهل التأثير عليها تحت طائلة الترهيب والترغيب. وهذا ما تحقق بالفعل عند نهاية الانتداب البريطاني، حيث وُجد في فلسطين أغلبية عربية مشتتة لا يتوفر لها أي مؤسسات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، ليس ذلك فحسب، بل أفقدتها لقيادة وطنية بعد أن قتلت الكثيرين ونفت الآخرين.

وتقضي المادة التالية في المرسومين بأن مدة دورة المجلس سنتين، إلا أنها أضافت فيما يخص مجلس ورحبوت بأن المجلس يستمر في أداء مهامه ريثما تجري انتخابات المجلس الجديد، وهكذا وكان ذلك بمثابة حرص من سلطات الانتداب على استمرار إدارة المجالس من قبل اليهود وعدم انتقال إدارتها إلى حاكم اللواء.

وفيما يتعلق بالاختصاصات فقد أعطي المرسوم الأول (رحبوت) اختصاصاً عاماً يخوله إصدار أنظمة عامة لحفظ النظام في القرية، بينما يحدد المرسوم الثاني (لبيت ساحور) الاختصاصات في مجال الخدمات المحلية فقط. وقد مكن ذلك المجالس اليهودية وبفضل الدعم المادي من المؤسسات الصهيونية في فلسطين والخارج، من الاستحواذ على مرافق محلية في جميع المجالات، بل وسمحَ لها بتشكيل قوات أمنية خاصة بها، وبهذا أصبحت هذه المجالس اليهودية أشبه بحكومات محلية، وتشكل في مجموعها دولة داخل دولة[1].

من خلال هذه المقارنة السريعة، فإن الاستنتاج القائم هو أن التشريعات المحلية التي سنتها الإدارة البريطانية، وكذلك السياسة التي انتهجتها تبرز مما يدع مجالاً للشك بأن الإدارة البريطانية قد سخرت التزاماتها لتشجيع الاستقلال المحلي لصالح اليهود في فلسطين دون غيرهم، حيث كفلت لمجالسهم البلدية والمحلية الاستقلال التام في إدارة شؤونهم المحلية والعامة. وأفردت لهم نصوص تشريعية خاصة تمكنهم من بناء مؤسسات سياسية واقتصادية واجتماعية وعسكرية من خلال مجالسهم المحلية، كما تغاضت أو عجزت أحياناً من اخضاع المجالس اليهودية للوصايا الإدارية، الأمر الذي أهّلها لتكون نواة دولة إسرائيل بعد انتهاء الانتداب. وفي الوقت نفسه تعمدت الإبقاء على المجالس المحلية والبلدية العربية على النحو الذي

(1) عبد الناصر مكي، **العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية**، مصدر سابق، ص107.

كانت عليه في العهد العثماني من خلال الإبقاء على سيادة الطائفية والعشائرية في عضويتها ونشاطاتها. وأحسنت استغلال انتخاباتها لاذكاء الفتنة والعداوة بين الزعامات العربية، بقصد الإبقاء على السكان العرب في وضعية متخلفة وبدون مؤسسات توحد كلمتهم وتنظمها، الأمر الذي سهل تدميرهم وتشريدهم ومصادرة وطنهم، الذي توزع إلى أشلاء بين الدولة اليهودية والدول العربية المجاورة كمصر والأردن.

3:3 الإدارة المحلية في قطاع غزة تحت الحكم المصري:

خضع قطاع غزة بين عامي 1948 – 1967 تحت السيطرة المصرية، وقد تعاملت الإدارة المصرية مع قطاع غزة كأقليم منفصل. وأبقت على استمرار تطبيق القوانين السارية في عهد الانتداب البريطاني والتي ظلت بدون تعديلات جوهرية عليها حتى قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، وقد كانت الإدارة المحلية من ضمن المجالات التي أبقت السلطة المصرية عليها بدون تغيير يذكر. ولم يكن في قطاع غزة عند بداية الإدارة المصرية سوى بلديتان هما غزة وخانيونس، دون إضافة أي بلديات جديدة حتى وقوع الاحتلال الإسرائيلي عام 1967[(1)]. وفي مرحلة لاحقة صدرت أوامر عن الحاكم الإداري العام المصري باستحداث مجالس قروية جديدة، حيث أصبح عددها بموجب ذلك تسع مجالس قروية[(2)].

إن ما يميز الإدارة المحلية في قطاع غزة في ظل الحكم المصري، أن الإدارة المصرية استمرت بانتهاج سياسة التعيين لعضوية المجالس لأشخاص موالية لها. وهذا ما لوحظ من خلال تعيين لجنة لإدارة بلدية غزة بتاريخ 1956 برئاسة منير الريس ونائبه رشاد الشوا[(3)]. إلا أن إسرائيل وبعد احتلالها لقطاع غزة عام 1956 قامت بعزله واعتقاله وتعيين بدلاً منه رشاد الشوا، وبعد الانسحاب الإسرائيلي تعزز التأييد للزعامة الناصرية في القطاع على حساب الزعامات التقليدية الموالية للحاج أمين الحسيني. وأدى تحول الولاء للناصرية إلى خلق زعامات محلية موالية لها، وقد مكن لها ذلك من إعادة تعيين منير الريس رئيساً لبلدية غزة عام 1957

---

(1). علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية تريد**، مصدر سابق، ص52.

(2) عبد الناصر مكي، **العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية**، مصدر سابق، ص108.

(3) عدنان عمرو، **الإدارة المحلية في فلسطين (1850– 1991)**، مصدر سابق، ص111

واعتقال منافسه رشاد الشوا، رافق ذلك تأييداً جماهيرياً واسعاً لجمال عبد الناصر[1]. وبسبب التعاطف والتأييد الذي أبداه منير الريس في فترة لاحقة مع المواطنين المعارضين للوجود المصري الذين اعتبرتهم الإدارة المصرية متطرفين آنذاك، فقد قررت الأخيرة عزل الريس وتعيين بدلاً منه راغب العلمي، والذي استمر في منصبه حتى قيام الاحتلال الإسرائيلي عام 1971 بعزله وتعيين بدلاً منه ضابط ارتباط إسرائيلي[2].

من ذلك يلاحظ أن المجالس البلدية بقيت طيلة فترة الإدارة المصرية عرضة للتغيير والتبديل، ولم يكن سبب ذلك، التقاعس في أداء الخدمات وإنما لعدم الانسجام في التشكيلة المعينة التي تنازعتها تيارات سياسية مختلفة، في الوقت الذي حرصت فيه الإدارة المصرية على ضمان الولاء السياسي للنظام المصري. مما أدى لاحقاً إلى تدهور الخدمات البلدية بشكل كبير وما يثير الانتباه بالنسبة لمؤسسات الإدارة المحلية قي قطاع غزة ليس الاستمرار في نمطية النشاطات الروتينية للهيئات المحلية، بل أمران هما[3]:

الأول: عدم تطوير المؤسسات المحلية وذلك من خلال الحد من إنشاء بلديات جديدة لما يقارب العقدين من الزمن. والثاني: عدم إجراء انتخابات في القطاع طيلة فترة الإدارة المصرية، وبدلاً من ذلك لجأت الإدارة المصرية إلى تعيين اللجان والمجالس البلدية، وكان هدفها من ذلك إفراغ الحكم المحلي الديمقراطي في القطاع من مضمونة وذلك عن طريق ربط هذه المجالس بالسلطة المركزية، لدوافع سياسية تتمثل بإيصال فلسطينيين مؤيدين للتوجهات السياسية المصرية إلى قمة هذه المجالس، وقد رافق ذلك حظر جميع الأحزاب السياسية والتيارات المناوئة للناصرية حتى كانت هزيمة عام 1967، واحتلال إسرائيل للقطاع، في حالة كانت فيها البنى السياسية والاقتصادية والاجتماعية محطمة، الأمر الذي ساعد إسرائيل على إخضاعها لسياساتها الاحتلالية في فترة وجيزة وبسهولة كبيرة، إضافة إلى النهج اللاديمقراطي الذي مارسته الإدارة المصرية في تشكيل المجالس البلدية والقروية.

---

(1) عدنان عمرو، **الإدارة المحلية في فلسطين (1850– 1991)**، مصدر سابق، ص111.

(2) نفس المصدر، ص112

(3) علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية نريد**، مصدر سابق، ص53.

4:3 الإدارة المحلية في الضفة الغربية تحت الحكم الأردني:

بعد نهاية الانتداب البريطاني والاعلان عن قيام دولة إسرائيل، عارضت الدول العربية قرار التقسيم، ودخلت في حرب مع إسرائيل دون أن يكون هناك تصور واضح لما سوف تكون عليه فلسطين، ودون أن يكون هناك مشروع محدد للشكل الدستوري فيها، أو حتى في التفكير في إعطاء الكيان الفلسطيني قانونية دولية. ولم يشكل إعلان اليهود عن قيام دولتهم حافزاً للعرب لإعلان قيام دولة فلسطينية كمشروع موازي للمشروع الصهيوني. بل العكس من ذلك فقد تصدر أمير الأردن آنذاك (عبد الله بن الحسين) معارضته لإنشاء دولة فلسطينية رغم قرار اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية، وحاجة الفكرة ومشروعيتها وضرورتها[1]

ولكون أمير الأردن حَمَل طموحاً دائماً بتوسيع رقعة مملكته، فقد عمل على ضم هذا الجزء من فلسطين إلى إمارته تحت ما سمى المملكة الأردنية الهاشمية، واستطاع تحقيق ذلك رسمياً عام 1950[2]. ونظراً لهشاشة عملية الضم وحساسية الوضع السياسي المتعلق بالقضية الفلسطينية، فقد قام الأردن باتخاذ جميع الإجراءات القانونية والإدارية الضرورية لاحكام استمرار ضم الضفة الغربية، وعمل على منع بلورة قيادة فلسطينية مركزية ذات طموحات سياسية ذاتية ومناوئة لاستمرارية الحكم الأردني فيها، وأهم وسائله في ذلك تمثل في استقطاب ولاءات فلسطينية عن طريق التعيين في مناصب حكومية، والتوظيف في أجهزة الدولة المختلفة، وحصر التنافس بين الزعامات الفلسطينية على المستوى المحلي وتأجيجه من أجل تفتيت وحدتها وإضعافها أمام السلطة المركزية. ولكي تأخذ عملية الضم طابعاً دستورياً، أقدم الملك على حل البرلمان، وقرر إجراء انتخابات نيابية في شرق الأردن والضفة الغربية، وقرر البرلمان الجديد في أول اجتماع له بتاريخ 24 ابريل عام 1950 تأييده للوحدة بين الضفتين تحت قيادة الملك عبد الله. وقد تسبب ذلك في حدوث أزمة بين الأردن وجامعة الدول العربية التي عارضت تلك

---

(1) عدنان عمرو، **الإدارة المحلية في فلسطين من 1850- 1991**، مصدر سابق، ص119.

(2) علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية تريد**، مصدر سابق، ص41.

الخطوة، ثم قبلتها كأمر واقع من خلال تسوية توفيقية، تقضي بأن يحتفظ الأردن بالضفة الغربية كوديعة، حتى تتم التسوية النهائية للقضية الفلسطينية(1).

لقد تميزت الإدارة في الضفة الغربية عن بقية الأجزاء الفلسطينية بخضوعها لأحكام الدستور الأردني والقوانين الأردنية، وبسلخها إدارياً وقانونياً عن ماضيها وروابطها مع الأجزاء الفلسطينية الأخرى، وبطمس جميع المعالم التي توحي إلى الهوية الفلسطينية فيها. واستمر الأردن ملتزماً بذلك الموقف حتى بعد الاحتلال الإسرائيلي عام 1967- رغم منافسة منظمة التحرير الفلسطينية له بحق تمثيل الشعب الفلسطيني- وذلك إلى نهاية عام 1988 عندما قرر الأردن فك الارتباط الإداري والقانوني مع الضفة الغربية.

وقد تأثر نظام الإدارة المحلية في الضفة الغربية تحت الحكم الأردني بالآثار الناجمة عن قرار التقسيم وحرب عام 1948، وبالسياسة المركزية الشديدة التي نهجها في الحكم والتي رافقها نوع من التمييز الإقليمي لمصلحة الضفة الشرقية في مختلف المجالات.

وقد ارتكزت السياسة الأردنية اتجاه الضفة الغربية خلال فترة الضم حتى عام 1967 على عدة محاور منها التدابير والإجراءات الإدارية المتلاحقة من أجل ترسيخ عملية الضم، مثل إلغاء الحكم العسكري وايجاد إدارة مدنية وتعيين حاكم إداري عام للضفة الغربية، وإلحاق جميع الموظفين الحكوميين في الضفة الغربية إلى الإدارة الأردنية، وتوجت هذه الإجراءات بالانتخابات البرلمانية عام 1950 والتي أفرزت مجلساً نيابياً ضم عشرين عضواً من كل ضفة، وأعقبها صدور مرسوم ملكي بتعيين سبعة أعضاء من فلسطينيين الضفة الغربية في مجلس الأعيان. وبذلك ثم دمج الضفتين بنظام تشريعي موحد وبإقرار دستور جديد للملكة عام 1952(2).

أما المحور الثاني فقد تمثل باتباع كافة الوسائل والتدابير لتفتيت الزعامة الفلسطينية داخل الضفة الغربية، وضمان أكبر قدر من الولاء الفلسطيني للأردن، من أجل الحيلولة دون

---

(1) عدنان عمرو، **الإدارة المحلية في فلسطين من 1850- 1991**، مصدر سابق، ص120

(2) علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية تريد**، مصدر سابق، ص 41.

تبلور زعامة مركزية في الضفة الغربية قد تقاوم فكرة الضم، ويعمل على إقامة كيان فلسطيني. وبهذا لجأ الأردن إلى ربط الزعامات الفلسطينية واستيعابها بشكل مفتت ضمن عجلة السياسة الأردنية. وكان أسلوب " المنح والمنع " كما يقول د. علي حرباوي من أهم الوسائل المستخدمة لدغدغة المصالح الشخصية للزعامات الفلسطينية التقليدية ودمجها بالعملية السياسية في الأردن(1).

أما المحور الثالث الذي اعتمده الأردن، فقد تمثل باللعب بورقة الهيئات المحلية، لأهميتها على صعيد التنمية المجتمعية الفلسطينية. فركزت السلطة المركزية على استخدام الهيئات المحلية كامتداد عضوي لها كي يمكنها من التغلغل في الأقاليم المختلفة، خاصة في الضفة الغربية. واستغلتها كذلك كوسيلة فعالة لتفتيت الزعامات والقيادات الفلسطينية وضمان إشغالها في الأمور المحلية، وأدى ذلك إلى تقوقع اهتمام هذه القيادات كل في منطقتها، تتصارع محلياُ، وتستعين بالسلطة المركزية عند استفحال الخلافات.

لقد باشر الأردن بتطبيق أحكام الدستور الأردني والقوانين الأردنية على الضفة الغربية، ومن ضمنها القوانين المتعلقة بالمجالس المحلية المستمدة من قانون البلديات الانتدابي لعام 1934، ولهذا بقيت البلديات الفلسطينية تعاني من وضعها السيء، وفي العام 1951 صدر قانون أردني معدل لقانون البلديات لعام 1934 نص على استبدال جميع الإشارات الواردة في القانون الانتدابي، مثل حكومة الانتداب والمندوب السامي، واستبدالها بحكومة المملكة الأردنية، ومجلس الوزراء، ووزير الداخلية والمتصرف(2).

وكانت هذه التعديلات مقدمة لصدور قانون بلديات أردني شامل عام 1954، أُلحق به قانون آخر عام 1954 خاص بمجالس القرى، أصدره المشروع الأردني، حيث أجاز لوزير الداخلية صلاحية إنشاء مجالس قروية(3)، وأعطى القانون الجديد لعام 1954 نوعاً من الاستقلالية للمجالس البلدية تتمثل بأن يتم انتخاب رئيس المجلس البلدي من أعضاء المجلس

---

(1) علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية تريد**، مصدر سابق، ص 42

(2) عبد الناصر مكي، **العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية، مصدر سابق**، ص 110.

(3) محمد وليد العبادي، **الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية** (عمان، دار الثقافة والنشر)، 1998، ص30.

المنتخبين (مادة 47) وإجراء انتخابات فرعية تكميلية، عند شغور مقعد (مادة 45) وفتح المجال للمجلس البلدي تعيين لجان عمومية أو خصوصية (مادة 58). إلاّ أن القانون قد أعطى صلاحيات واسعة للسلطة المركزية في كثير من القضايا، مثل استحداث أو إلغاء أي هيئة محلية، وتغيير حدود البلديات (مواد2-5) وإعطاء صلاحيات للسلطة المركزية بتعيين إجراء الانتخابات البلدية (ماده58) وتقسيم أي منطقة بلدية إلى مناطق انتخابية، وقد أنيط أمر الرقابة والإشراف للسلطة المركزية في كافة النواحي، وقد رأينا سابقاً ما لهذه المواد من مخاطر جديه على نزاهة أي عملية انتخابية، إذ باستطاعة السلطة المركزية أن تحدد وتتلاعب بنتائج الانتخابات، علماً أن هذه المواد هي مواد منسوخة عن القوانين الانتدابية السابقة وخاصة القانون الانتدابي لعام 1934.

رغم أن قانون البلديات لعام 1954 كان شديد المركزية، وكان يتعامل مع الهيئات المحلية وكأنها مؤسسات حكومية، إلا أنه لم يعمر طويلاً، ففي عام 1955 ونتيجة لتغيير الحكومة، فقد صدر قانون بلديات جديد أكثر تزمتاً من سابقه، واعتبر بمثابة الإطار القانوني والتنظيمي لتركيبة المجالس المحلية في فلسطين والأردن حتى وقتنا الحاضر مع ما تبعه من تعديلات[1]، وكان القانون الجديد واضحاً ومركزاً في هدفه لمنع تطور مؤسسات الحكم المحلي كمراكز قيادية محلية تنافس أو حتى تقاسم الحكومة على السلطة، ولذلك جاءت أحكامه على غرار القانون الانتدابي لعام 1934، مكبّلة لصلاحيات السلطة المحلية، مقلصة لقدرتها التمثيلية، ومعتبرة مؤسساتها امتداداً لأجهزة السلطة المركزية. وعلاوة على جميع القيود المتضمنة في قانون 1954 على المجالس المحلية، فإن قانون 1955 قد منح مجلس الوزراء الحق بحل أي مجلس بلدي قبل انقضاء دورته -حلاً نهائياً- لا تخضع لأي طعن (المادة 8) وألغى القانون العمل بالانتخابات التكميلية، على أن يقوم بملئ الشواغر بطريقة التعيين (مادة8)، وكذلك أعطى صلاحية تعيين عضويين إضافيين يتمتعان بكامل حقوق العضوية (مادة 7) ومن الواضح أن هذه الصلاحية تمنح السلطة المركزية حق التدخل المباشر وتحديد تركيبة المجالس البلدية لصالحها

(1) عبد الناصر مكي، **العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية**، مصدر سابق، ص112.

بقرار قطعي (المادة 34) [1]. ويقول الدكتور محمد العبادي في معرض تعليقه على ذلـــك فـــي كتابه الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية " أن عملية التطور الإداري من المركزية إلـــى اللامركزية الإدارية، لا تتم عن طريق التعيين، فما دام الهدف هو الوصول إلـــى اللامركزيـــة الإدارية، فلماذا تعين السلطة المركزية أعضاء من جهتها أو مدينون بالولاء لها على أقل تقـــدير ؟ وكأننا والحالة هذه لم نعمل شيئاً، فلندع المنتخبـــين يـــديرون مجالســـهم بأنفســـهم ليشـــعروا باستقلاليتهم، وإذا شعروا بهذه الاستقلالية فإنهم حتماً سيخدمون مواطنيهم برغبـــة أكثـــر، ودون مراقبة من أناس معينون معهم لهم نفس حقوقهم وواجباتهم"[2].

لقد أبقى قانون البلديات لعام 1955 مسألتي الإشراف والمراقبة على مختلـــف جوانـــب عمل المجلس بيد السلطة المركزية وذلك لضمان استمرارية الهيمنة عليها ومنع استقلالها. وقـــد اتبعت السلطة المركزية قانون 1955 بإصدار سلسلة من الأنظمة المتعلقة بتنظيم عمل البلديات. وكان أهم هذه الأنظمة ذلك المتعلق بموظفي البلديات حيث أصبحت عمليـــة تعيـــين أو عـــزل الموظفين من درجة الصنف الأول لا تتم إلا بموافقة وزير الداخلية، وحظر هذا النظـــام علـــى موظفي البلديات الإنتماء السياسي والعمل بمجالها، ومنع اشتغالهم بأي شكل بدعاية سياسية ضد الحكومة (مادة 15).

أما على صعيد المجالس القروية، فإن القاعدة المعمول بها في عضويتها تتم وفق أسلوب الانتخاب المباشر والتعيين (الأسلوب المختلط)، حيث يتم تعيين أعضاء بحكم وظائفهم –إضافة للمنتخبين– وهم في العادة مختار أو مخاتير القرية (مادة 50 من قانون إدارة القرى) وأعطـــى المشرع الحاكم الإداري الحق بتعيين عدد من الأعضاء لأي حارة أو طائفة، وقد اعتبرت هـــذه الخطوات وسيلة لتزويد المجالس القروية ببعض العناصر التي يصـــعب وصـــولها إلـــى هـــذه المجالس. ويُعتقد أن المشرع الأردني هدف بذلك السيطرة على الوضع العشائري الســـائد فـــي القرية، لتشديد سيطرة الحكام الإداريين على هذه المناطق والتي عادة ما تشكل النسبة الأعلى من

---

(1) قانون البلديات الأردني لعام 1955، حيث عدلت هذه المادة بالقانون رقم (12) لسنة 1994، حيث أصـــبح الـــرئيس ينتخب من بين أعضاء المجلي البلدي.

(2) لمزيد من التفاصيل أنظر وليد العبادي، **الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية**، مصدر سابق، ص 35) 36.

السكان المحليين. كذلك فقد أعطى المشرع للحاكم الإداري صلاحية تعيين رئيس المجلس القروي ونائبه. والحق بإقالة أو عزل رئيس وأعضاء المجلس القروي إذا رأى ذلك فيه المصلحة العامة (مادة 5).

من خلال مراجعة تاريخ السلطة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية خلال الحقبة الأردنية في الضفة الغربية تبين أن الحكومة قد بسطت هيمنتها الكلية على البلديات والمجالس القروية، وذلك باستخدام مدخلين: الأول التوظيف المكثف لمجموعة القوانين والأنظمة لتثبيت وتشديد التحكم المركزي بالمجالس المحلية، وهذا ما لمسناه من خلال قيام مجلس الوزراء الأردني وبتنسيب من وزير الداخلية -على سبيل المثال لا الحصر- في حل العديد من المجالس، وتعيين لجان لتحل مكانها، وقد تم ذلك في الخليل وطولكرم وبيت لحم في أوقات متقاربة من عام 1962، وفي رام الله عام 1963 وبيت ساحور عام 1966، ومن ناحية ثانية تدخلت السلطة المركزية في صياغة تركيبة المجالس البلدية عن طريق استخدام صلاحياتها بتعيين عضويين إضافيين لأي مجلس، من أجل تحقيق أهداف سياسية من خلال تعيين أشخاص مضموني الولاء لها. ومن ناحية ثالثة استخدمت السلطة المركزية صلاحياتها بتعيين رؤساء بلديات من بين الأعضاء بما فيهم المعينين وهذا ما استخدمته في العديد من المجالس البلدية.

أما المدخل الثاني، ولاحكام طوق السلطة المركزية على البلديات، كان إصدار المزيد من القوانين والأنظمة المكبلة لهيئات السلطة المحلية وصلاحياتها، ففي عام 1962 تم تعديل قانون البلديات لعام 1955، فأصبح يحيز حل المجلس البلدي قبل انتهاء دورته وتعين لجنة تقوم مقامة[1].

لقد شكل عام 1962 نقطة تحول رئيسية في مجال إحكام سيطرة السلطة المركزية على الهيئات المحلية، تمثل في إصدار نظام التشكيلات الإدارية المتعلقة بالمحافظات[2]، وقد منح هذا النظام المحافظ أو من يقوم مقامه سلطات وصلاحيات واسعة، أدت بموجبها إلى تقليص

---

(1) على جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية تريد**، مصدر سابق، ص 49.

(2) نفس المصدر، ص 50

صلاحيات المجالس البلدية وتهميش دورها، وبموجب هذا النظام يحق للمحافظ بصفته ممثل السلطة المركزية الرقابة على كافة فروع الإدارات الحكومية والمحلية في محافظته (المادة 6)، وقد أنيط بالمحافظ أيضاً صلاحيات واسعة هي في الأساس من صلاحيات الهيئات المحلية (مادة7).

إضافة لكل ما سبق وبنفس التوجهات المركزية، أصدرت الحكومة الأردنية قانونا مؤقتا عام 1966(1)يقضي بانشاء صندوق قروض للبلديات والقرى، وخاضع للوزارة المختصة، وحظر هذا القانون على الهيئات المحلية الحصول على أي قروض من أي مصدر محلي أو أجنبي عن غير طريق الصندوق (المادتان 12،5).

بموجب هذه القوانين والإجراءات المكبلة، فلم تتمكن الهيئات المحلية الفلسطينية وبالتحديد المجالس البلدية من أن تعلب دورا فاعلا ومؤثرا في الحياه السياسية في الضفة الغربية خلال الحقبة الأردنية، بل بقيت تقوم بعدد محدود من المهام التنفيذية الخدماتية، وجعلت متنفسا لتقنين الصراعات والتنافسات السياسية التقليدية بين العائلات والعشائر المحلية. وفي الوقت ذاته تابعت هذه الهيئات القيام بالمهمة الرئيسية الموكلة لها وهي توفير منفذ مستتر للسلطة المركزية، تمارس بواسطتها اختراق المجتمع الفلسطيني على المستوى المحلي.

وأخيراً فإن الملاحظ في هذه المرحلة إلى أن نظام الإدارة المحلية الأردني المطبق في الضفة الغربية والأردن، اتسم بالمركزية الشديدة التي تقررت بموجب القوانين وتعديلاتها، وفي الجو العام الذي تم تطبيق تلك القوانين في ظله.

فإذا كان نظام الإدارة المحلية يعد بمثابة التطبيق الديمقراطي على الإدارة، ويهدف لتمكين سكان الوحدة المحلية في تسيير شؤونهم المحلية، فهو يتطلب جوا ديمقراطيا سليما يكفل الانسجام والتمازج بين القيادة المحلية والسكان المحليين. غير أن ذلك الجو كان غائبا لحظة سن تلك القوانين وفترة تطبيقها. لأن السمة التي ميزت الحكم الأردني على الصعيد الداخلي تميزت بطابع الحكم الفردي والمركزي الشديد، وتعطيل نصوص الدستور التي تكفل ايجاد المؤسسات

---

(1) على جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية تريد**، مصدر سابق، ص 49

التمثيلية، والتنظيمات السياسية، وتضمن حقوق الأفراد وحرياتهم السياسية حيث ساد العمل بنظام الأحكام العسكرية وحالة الطوارئ فترات طويلة.

وإذا كان من الطبيعي أن تفشل تلك المجالس في تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية في ذلك الجو، فإن النظام الأردني عزى ذلك الفشل لسوء الاختيار الشعبي للقيادة المحليـــة، وبنـــاء عليه أخذ يبتدع المزيد من التعديلات على القانون الأصلي، مما يزيد من سلطة الوصاية.

وعليه فإن التوجهات المركزية للنظام الأردني وغياب التطبيــق الــديمقراطي الســليم والاعتماد على وسائل القهر والتخويف، وعلى سياسة التميز الاقليمي والطائفي لتوطيد دعائمــه كانت وستبقى الأسباب الأساسية لفشل المجالس المحلية في أن تلعب دورها الحقيقي والتطويري والتنموي، وقد ترتب على ذلك النهج المركزي نتائج وخيمة على الضفة الغربيــة، إذ تحطمــت بنياتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فاحتلتها اسرائيل خلال ساعات وأحكمــت ســيطرتها عليها في مختلف المجالات خلال فترة وجيزة. وهذه النتائج سنلاحظها خلال الحديث عن الحقبة الاسرائيلية.

5:3 الإدارة المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة تحت الاحتلال الإسرائيلي.

وقعت الضفة الغربية وقطاع غزة عام 1967 تحت الاحتلال الإسرائيلي، حيث كان في الضفة الغربية خمس وعشرون بلدية، واثنتان في القطاع، إضافة إلــى العديــد مــن المجــالس القروية. وعدا عن ضمها القسري لمدينة القدس وإلغاء بلديتها، فلــم تقــم ســلطات الاحــتلال الإسرائيلية طوال الفترة الاحتلالية، سوى باستخداث ثلاث بلديات، واحدة في الضــفة الغربيــة وهي يطا، واثنتين في قطاع غزة هما بلدتي رفح ودير البلح(1)، فتطوير البنى المختلفة، بما فيها بنية الهيئات المحلية لم تكن ضمن قائمة أولويات سلطات الاحتلال، بل بقي الهدف الرئيسي لهــا يتلخص بالعمل المستمر والمبرمج لتدمير الوجود الفلسطيني وإلحاق الأرض الفلسطينية بسابقتها المحتله عام 1948.

---

(1) منظمة التحرير الفلسطينية، **دائرة شؤون الوطن المحتل، الإطار المؤسس للإدارة الفلسطينية**، دراسة غير منشــورة عام 1988، ص29.

لقد شكلت الهيئات المحلية بالنسبة لسلطات الاحتلال أليات محلية للاستغلال والتوظيف من أجل تحقيق الأهداف الصهيونية. وتحددت السياسة الاسرائيلية اتجاه الضفة الغربية وقطاع غزة بعد احتلالهما، من خلال سياسة موشي ديان بصورة أساسية[1]باعتباره الشخص الذي شغل منصب وزير الدفاع لمدة سبع سنوات متتالية بعد الاحتلال، وكان يعتبر المسؤول عن تصريف شؤون حكم الاحتلال في الأرض المحتلة.

فقد اتخذ ديان موقفا وسطا بين الداعيين إلى إلحاق الضفة الغربية القطاع (بإسرائيل) والراغبين بإجراء مقايضة مع العرب وفق معادلة "الأرض مقابل السلام[2]"وانتهج اتجاه الضفة الغربية والقطاع سياسة تقوم على مبدأ "إلحاق الأمر الواقع" وترك أمر الحسم السياسي نشأنهما للمستقبل. وعليه فقد اتبع موسى ديان سياسة فرض وقائع إسرائيلية على الأرض، وتعامل مع الفلسطينيين فيها بازدواجية مبرمجة. فهو على صعيد، قام بكل ما يلزم لمنع قيام قيادة فلسطينية قوية وفعالة، أو قيام ارتباط سياسي بين فلسطينيين الضفة الغربية والقطاع مع منظمة التحرير الفلسطينية في الخارج، ولذلك حاول توظيف هيئات السلطة المحلية لتفتيت القيادة الفلسطينية محليا، ومنع تبلور هيئات ومؤسسات سياسية شاملة، تكون على علاقة مع المنظمة، وعلى صعيد آخر لم يكن ديان يريد لهذه الهيئات أن تصبح فعاله وتقوم بدور تنموي تطويري، يحافظ على الوجود الفلسطيني، ويدعم ارتباط الفلسطينيين وتشبثهم بالأرض، وبالتحديد أراد هيئات محلية مفرغة من المضامين والقدرات الايجابية لخدمة المجتمع الفلسطيني وتنميته وذلك كي يوظف هذه الهيئات لتنفيذ سياسات السلطة الاحتلالية.

1:5:3 الإطار الإداري والقانوني للهيئات المحلية تحت الاحتلال الإسرائيلي:

لتحقيق الهدف الإسرائيلي من وجود الهيئات المحلية الفلسطينية في الأرض المحتلة عام 1967م، فقد استغلت السلطات الإسرائيلية كافة القوانين والتشريعات الإدارية التي أصدرتها كل من بريطانيا والأردن، وعملت بها لصالحها من خلال إدخال التعديلات التي تلائم حاجاتها

(1) علي جرباوي **أي نوع من السلطة المحلية**، مصدر سابق، ص55

(2). نفس المصدر، ص55

وتوافق مصالحها، عن طريق إصدار أوامر عسكرية. ولقد زاد عدد الأوامر العسكرية الخاصة بالبلديات حتى عام 1986 فقط عن 46 أمرا عسكريا بالإضافة إلى 12 أمراً تخص القرى والمجالس القروية في الضفة الغربية فقط[1] وكان لهذه الأوامر المغلفة دائما بالدواعي الأمنية. فعل قانوني يستأثر على التركيبة القانونية الموجودة رسميا في الأرض المحتلة ويطغى عليها، رغم أن كافة المواثيق الدولية تكفل ضرورة احترام السلطة المحتلة الاستمرار بتطبيقها الثابت والكامل لكافة القوانين التي كان معمولا بها قبل الاحتلال.

فعندما احتلت القوات الإسرائيلية الضفة الغربية وقطاع غزة بادرت إلى إصدار منشوران عسكريان يتعلقان بتقليد صلاحيات الحكم والتشريع لقائدي قوات الجيش في الضفة والقطاع. وأصدر حاييم هيرتسوغ الحاكم العسكري المعين للضفة الغربية منشورا عسكريا أعلن فيه "أن القوانين التي كانت قائمة في المنطقة بتاريخ 7 حزيران 1967 تظل نافذة المفعول بالقدر الذي لا يتعارض مع هذا المنشور أو أي أمر آخر يصدر من قبلي، وبالتغيرات الناجمة عن إنشاء حكم جيش الدفاع الاسرئيلي في المنطقة". وبمقتضى نفس المنشور خول الحاكم العسكري لنفسه أو من ينوب عنه ممارسة "كل صلاحية من صلاحيات الحكم والتشريع والتعيين والإدارة بما يتعلق بالمنطقة أو سكانها"[2].

وقد شمل جزء من هذه الأوامر تخويل مختلف صلاحيات السلطة المركزية المتضمنة في القوانين الأردنية والبريطانية ومما يتعلق منها بالهيئات المحلية لضابط الداخلية والذي بدوره فرض رقابة شديده على عمل الهيئات من أجل تقييدها وإضعاف دورها التطويري والتنظيمي. ولكون منطقتي الضفة الغربية والقطاع بقيتا تحت الاحتلال الاسرائيلي منفصلتين قانونيا، فقد كانت الأوامر العسكرية غالبا ما تصدر بالتماثل عن قائدي المنطقتين العسكريتين.

إن مراجعة سريعة للأوامر العسكرية والتي أصدرتها سلطات الاحتلال بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، يلاحظ أن مجمل هذه الأوامر بحد ذاتها محددات قانونية للنظام المحلي

---

(1) حسين الأعرج، **الهيئات المحلية أثناء فترة الاحتلال**، جامعة القدس المفتوحة، 1993، ص10

(2) مشور رقم (1) مجموعة الاعلانات والمناشير الصادرة عن قيادة جيش الدفاع الاسرائيلي، عدد (1) (11 آب 1967)، ص3.

الفلسطيني وعائقاً لتطوير هذه الوحدات من أجل تنمية المجتمعات المحلية على اعتبار أن هــذه الأنظمة والقوانين والأوامر صدرت من جهة محتله وليس من خلال أنظمة محلية صادرة عــن جهات تشريعية منتخبة.

فعلى سبيل المثال لا الحصر كان هناك 37 أمرا عسكريا من مجموع الأوامر العسكرية أل 46 المتعلقة بالبلديات حتى عام 1986 تركز علــى تكــريس الاحــتلال وتحقيــق الرؤيــا الإسرائيلية المتعلقة بالسيطرة على ما تبقى من الأرض الفلسطينية، وقد تراوحت هذه الأوامــر بين ما يتعلق منها بتعيين لجان لإدارة البلديات بدل المنتخبة منها، أو حل لبعضــها الأخــر، أو إناطة صلاحيات المجالس البلدية لجهات وهيئات غير منتخبة، وتمديد مزاولة مجالس أخرى بدلا من إفساح المجال أمام انتخابات ديمقراطية(1). والمتمعن بهذه الأوامر يجد أنه في تلــك الفتــرة وحتى عام 1986 أي خلال تسعة عشر عاماً لم يصدر سوى أمرين عسكريين فقط بخصــوص إحداث بلديات، رغم التزايد الكبير في عدد السكان(2).

إن أحد أهم الأوامر العسكرية المتعلقة بتنظيم الهيئات المحلية الفلسطينية، جــاء يحمــل الرقم 194، حيث صدر عن القائد العسكري للضفة الغربية في كانون الأول عام 1967(3). وتم بموجب هذا الأمر إحالة الصلاحيات التي خولها القانون الأدرنــي عــام 1955 للمتصــرف أو المحافظ أو وزير الداخلية إلى المسؤول المعين من قبل القائد العام الإسرائيلي، حيث أصبح هذا الضابط هو المهيمن بالكامل على الهيئات المحلية، وكان له في الحكام العسكريين في المنــاطق المحتلة أذرعا تنفيذية فاعلة، وبذلك خسرت الهيئات المحلية حتى النزر اليسير من الاســتقلالية الممنوحه لها بموجب القوانين الأردنية والبريطانية.

في أعقاب هذا الأمر، توالت الأوامر التي التي هدفت إلى تحجيم دور الهيئات المحليــة بالصدور، ففي عام 1968 صدر الأمر العسكري رقم 197 مخولا السلطة العسكرية صــلاحية مراقبة الموازنة الشهرية للهيئات المحلية وليس فقــط الســنوية، ومتضــمنا تجميــداً لتوظيــف

---

(1). فوزي العكش، وحسن الأعرج، هشام جبر، **الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي**، مصدر سابق، ص147

(2) حسين الأعرج، **الهيئات المحلية أثناء فترة الاحتلال**، مصدر سابق، ص10.

(3) علي جرباوي **أي نوع من السلطة المحلية**، مصدر سابق، ص57

المستخدمين فيها، حيث حدد هذا الأمر البنية الهيكلية للمجالس وحرمها حتى من امكانيات مواءمة مهامها الخدماتية مع الحجم الطبيعي للسكان.

ولإحكام السيطرة وسع أمر عسكري جديد صلاحيات ضابط الداخلية، فأصبحت تشمل كافة الصلاحيات التي أجازها القانون الأردني لوزير الداخلية ومجلس الوزراء أو حتى الملك. ولمنع الهيئات المحلية، أو أعضاء فيها من ممارسة حق الاحتجاج على السياسات والممارسات الاحتلالية عن طريق الاستقالة، صدر أمر عسكري حمل الرقم 312، اعتبر فيها أي استقالة غير نافذة قانونا إلا بعد الحصول على موافقة المسؤول الإسرائيلي. وفي حزيران عام 1970 صدر الأمر العسكري رقم 394 القاضي بمنع البلديات من جباية رسوم الضرائب على البضائع التي تباع في الأسواق المحلية بدون حصول على إذن مسبق من السلطات. ولكون الأرض الفلسطينية هي عنوان الصراع مع الإسرائيليين، وأصبحت هدف مركزي لسلطات الاحتلال، فقد صدر عام 1971 الأمر العسكري رقم 418 ليفرغ صلاحيات الهيئات المحلية من صلاحية تخطيط وتنظيم المدن والقرى من مضمونها الفعلي، وسحب صلاحيات لجان التنظيم المحلي من البلديات وحرمان المجالس القروية من المشاركة في مهام تنظيم القرى، ومنح هذا الأمر صلاحيات خاصة لمجلس التنظيم الأعلى والمكون من كبار ضباط الجيش الاسرائيلي، وبموجبه أصبح بامكان هذا المجلس إلغاء مفعول أي رخصه صادرة عن المجالس البلدية، عدا أنه قد تضمن الكثير من القيود المفروضة على أعمال البناء والترخيص كي يضيق الخناق على الفلسطينيين وحملهم على هجرة أراضيهم.

أما الأمر العسكري رقم 537 والصادر عام 1974، فقد منح قائد المنطقة العسكرية صلاحية تعيين من يراه مناسبا للقيام بأي مسؤوليات يرفض القيام بها رئيس أو أعضاء من المجالس، واستنادا إلى بنود قانون البلديات الأردني والانتدابي قامت سلطات الاحتلال بعزل وتعيين رؤساء بلديات ومجالس قروية واستعاضت عنهم برؤساء ولجان معينه أو حتى موظفين عسكريين أصبحو بموجب التعيين رؤساء بلديات[1].

---

(1) علي جرباوي **أي نوع من السلطة المحلية**، مصدر سابق، ص59

ويتضح من مجمل هذه الأوامر مدى هيمنة سلطة الاحتلال بمستوى السلطة المحلية وتغلغلها، وإذا ما استثنينا الأمر العسكري رقم 627 الذي منح النساء حق المشاركة في الانتخابات المحلية والذي صدر عام 1975، ليحقق في حينه أهدافا سياسية ليست بريئة بالكامل، فإن جميع الأوامر الصادرة عن سلطة الاحتلال كانت بمجملها وسيلة لإحكام السيطرة المركزية على هيئات السلطة المحلية، والإطباق على مختلف صلاحياتها ومجالات عملها.

3:5:3 دور القيادات البلدية والمحلية تحت الاحتلال الإسرائيلي:

بمجرد أن تحقق احتلال الجيش الإسرائيلي للمناطق وصدور الأوامر العسكرية الهادفة إلى توطيد الاحتلال وسياساته في الضفة الغربية وقطاع غزة، أصدر قسم الإدارة في هيئة أركان الجيش الإسرائيلي 8 يوليو 1967 أمرا يتعلق بتنظيم الضفة الغربية حيث نص على أن هدف الحكم العسكري هو إقامة سلطة وإدارة مستقرة في المناطق المحتلة، تعمل على سيادة النظام العام في أوساط السكان المدنيين وإعادة الحياة إلى مجراها الطبيعي بأسرع وقت ممكن، وضمان التنسيق بين الأجهزة الأمنية والإدارة المدنية التي سيتم تشغيلها في الضفة الغربية(1).

وقد تميزت المحاولات الإسرائيلية لإقامة إدارة مدنية في المناطق وإحداثها من طرف واحد بنهج أسلوبين مختلفين: فهناك الأسلوب الذي نهجته حكومات حزب العمل المتعاقبة، والمتمثل في التركيز على البلديات وتشجيع قياداتها على التعامل معها. وهناك الأسلوب الذي نهجته حكومة الليكود منذ عام 1977 والمتمثل في فرض تطبيق الإدارة المدنية عن طريق تقليص نفوذ القيادات البلدية، وخلق قياده محلية بديله ومواليه من الأفراد المتعاونين معها، والذين انتظموا في جمعيات أطلق عليها روابط القرى(2).

فمن خلال الأسلوب الأول، يعتبر بن غوريون – أول رئيس حكومة في اسرئيل في ظل الاحتلال من أوائل الذين اقترحوا على سكان المناطق المحتلة اختيار ممثلين عنهم لمزاولة المهمات الإدارية في إطار الحكم الذاتي الإداري. وجاء بعده اقتراح الوزير "ايغال ألون" الذي

---

(1) عدنان عمر **الإدارة المحلية في فلسطين 1850- 1991**، مصدر سابق ص286.

(2) نفس المصدر، ص293.

عرض مشروعا مفصلا في يوليو 1967، أشار فيه إلى ضرورة منح السكان العرب تحت الاحتلال حكما ذاتيا، ودعا إلى إقامة علاقات مع زعماء المناطق المحتلة لتشجيعهم على إقامة حكم ذاتي تحت السيادة الإسرائيلية[1].

وعلى ضوء هذه الأفكار، اتبعت سلطات الاحتلال لتطبيق الحكم الذاتي أسلوبا مباشراً وذلك عن طريق تطوير المجالس البلدية، كي يصبح أعضاؤها قيادات محلية سياسية. وقد باشر وزير الدفاع ديان ذلك من خلال الضغط على السكان المحليين بالاكتفاء بمؤسساتهم البلدية كإطار أعلى لنشاطاتهم العامة[2]. وبناء على ذلك أبقت السلطات الإسرائيلية على البلديات والمجالس القروية تمارس مهامها دون غيرها من الدوائر العربية في المناطق المحتلة، وجعلها حلقة الوصل بين السكان والسلطات الإسرائيلية. ومما شجع سلطات الاحتلال عن ذلك، أنها وجدت قياده محلية من نمط معين، تحددت ملامحها في ظل الحكم الأردني والذي أوجد لها مفهوماً نفعياً لوظيفتها القيادية ومحررين من هويتهم السياسية, وقد تأتى لسلطات الاحتلال ذلك أيضا من خلال العلاقات الشخصية التي جمعت موشي ديان بالعديد من رؤساء البلديات والزعامات المحلية وخصوصاً في المدن الرئيسية, فقد شجع موشي ديان القيادات البلدية على الحوار مع السلطات الإسرائيلية, وقال في معرض زيارته لمدينة جنين في بداية الاحتلال " إذا جاء الوجهاء العرب ورؤساء البلديات إلى حكومة إسرائيل وطلبوا تحميلهم المسؤولية في إدارة شؤونهم, فلربما نوافق على طلبهم شريطة أن يكونوا مسؤولين بمعنى الكلمة "[3].

ولقد ساعدت أحداث أيلول بين الفلسطينيين والجيش الأردني عام 1970 سلطات الاحتلال لتبني فكرة إقامة إدارة ذاتية في المناطق عن طريق إعادة طرح مشروع ألون مجدداً والتحضير لإجراء انتخابات محلية في الضفة الغربية.

---

(1) انظر وليد الجعفري، **المشروع الإسرائيلي للإدارة الذاتية**، (بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية)، رقم 54، 1979، ص 3) 4

(2) عواد الأسطل، **عملية الاحتواء السياسي لمواطني الضفة الغربية والقطاع**، (مجلة شؤون فلسطينية)، عدد 174، 1987،175،ص14

(3) وليد الجعفري **المشروع الإسرائيلي للإدارة الذاتية**، مصدر سابق"، ص7

وأثر توالي تلك الأحداث سارعت تلك القيادات إلى عقد مؤتمر لها في القدس لتدارس الموقف خاصة بعد إضعاف حركة المقاومة الفلسطينية في الأردن , واستكملوه باجتماع آخر في مبنى بلدية بيت ساحور بتاريخ 1971/8/7 وأطلقوا على المؤتمر في حينه "مؤتمر البلديات". وتدارسوا في الاجتماع الوضع الفلسطيني القائم وامكانية بناء كيان سياسي. في المناطق المحتلة، وانتخبوا لجنة تنفيذية أنيط بها مهمة إقامة برلمان انتقالي يتشكل من مائة عضو[(1)]، وقد لقي ذلك المؤتمر ترحيبا من السلطات الإسرائيلية، واعتبرته اجتماعا تاريخيا لأنه يمثل أول محاولة حقيقية لتنظيم هيئة سياسية في المناطق منذ عام 1967.

لقد شجع ذلك السلطات الإسرائيلية على المضي قدما بالتحضير للانتخابات البلدية من أجل إيجاد مجالس تمثيلية موالية لسياستها، وتنقاد لمشيئتها، ولكي تظهر للعالم بأن الحياة المدينة طبيعية تحت الاحتلال، ومن أجل أن تبين للعالم أن الحل الذي سينجم عن الحوار مع هذه القيادات البلدية تم التوصل إليه بواسطة هيئات منتخبة تمثل السكان المحليين تحت الاحتلال.

في سبيل ذلك ضغطت سلطات الاحتلال لإجراء تلك الانتخابات وإنجاحها عام 1972، والتي بدورها أفرزت استمرار القيادة البلدية التقليدية السابقة في معظم المجالس البلدية، بسبب مقاطعة القيادات الوطنية المدعومة من منظمة التحرير لهذه الانتخابات بناء على أوامر الأخيرة، مبررة موقفها أن هذه الانتخابات تفتقد إلى الشرعية نظرا لإجرائها تحت الاحتلال، وبناء على مشيئته، ولأنها تهدف إلى فرض سياسة الأمر الواقع. وكذلك فعل الأردن عندما دعا إلى مقاومة هذه الانتخابات في البداية ثم تراجع عن موقفه بعدما تبين له أن القيادات الفائزة تمثل القيادات التي تدين بالولاء له.

وقد صرح شلومو جازيت منسق أعمال المناطق البلدية في معرض تعليقه على نتائج الانتخابات "بأن ممارسة السكان المحليين حق الانتخاب في المجالس البلدية، هو دليل على النضوج وتعبير عن التغيير الذي طرأ على العلاقات بين سكان المناطق وإسرائيل، وأن أهم

---

(1) عواد الأسطل، **المشروع الإسرائيلي للإدارة الذاتية**، مصدر سابق، ص15.

الإنجازات التي تم تحقيقها في عملية الانتخابات هو قيام سكان المناطق للمـرة الأولـى بعمـل مستقل وفعال، ويمكن اعتباره تعاون مع السلطات الإسرائيلية، ورفضا وتجاهلا للخارج"[1].

هكذا كانت نتائج الانتخابات، عام 1972 التي جاءت تلبية للطموح الإسرائيلي، غير أن هذه النتيجة جاءت لتصطدم بواقع جديد تمثل بحرب أكتوبر عام 1973 التي قلبـت الأوضـاع رأسا على عقب، على ضوء المتغيرات التي أوجدتها، والتي تمثلت في بروز الـوعي الكيـاني الفلسطيني المرتبط بمطالب القيادة الفلسطينية خارج المناطق المحتلة الذي تخطى وعي القيـادة البلدية التقليدية فأصبحت مشلولة ومعزولة عن جماهيرها، والمستجد الأخر الذي ظهر تمثل في بروز دور منظمة التحرير الفلسطينية عربيا ودوليا بعد حسم مسألة التمثيل الفلسطيني لصـالحها في مؤتمر القمة العربي المنعقد في الرباط عام 1974[2].

كان من نتائج حرب عام 1973، على الصعيد الإسرائيلي اعتزال موشي دبـان العمـل السياسي وتولي شمعون بيرس بدلا منه، الذي واصل بدوره اتصالاته مـع وجهـاء المنـاطق المحتلة كمحاولة جديدة منه لإقرار الحكم الإداري، واقترح مشروعا يدعو إلى توسيع صلاحيات البلديات لتشمل شؤون التعليم والاقتصاد وغيرها من المرافق الحيوية الفلسطينية، بحيث يتحـول رئيس البلدية إلى ما يشبه حاكم لواء، يختص بصلاحيات ضابط الإدارة الإسرائيلية، شريطة أن لا يعتبر ذلك خطوة نحو الدولة الفلسطينية، وإنما كمشروع للإدارة المدنية[3]. وقد صادف هـذا المشروع مع قرب الانتخابات البلدية والقروية، التي رأي فيها فرصة سانحة لتنفيـذ المشـروع عبر تثبيت أوضاع القيادات البلدية وترسيخ شرعيتها حيث يمكن من خلالها تمرير مشـروعه، خاصة في ضوء تنامي التطرف بين السكان الفلسطينيين، وإحراز منظمة التحرير وضعا سياسيا متصاعدا عقب حرب أكتوبر عام 1973، بموجبها أصبحت المنظمة تشـكل تهديـدا خطيـرا لزعامة النخبة التقليدية الفلسطينية في الضفة والقطاع، خاصة في ضوء قرار قمة الرباط عـام 1974، الذي اعتبر منظمة التحرير هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني.

(1) عدنان عمرو، **الإدارة المحلية في فلسطين من 1850- 1991**، مصدر سابق، ص352

(2) نفس المصدر، ص 295

(3) نفس المصدر، ص71

وفي عام 1976 أقرت السلطات الإسرائيلية، إجراء الانتخابات، اعتقادا منها أن إجرائها سيعيد إلى مركز الزعامة الفلسطينية المحلية أشخاصا أكثر اهتماما بالحفاظ على الوضع القائم، ومستعدين لتأييد شكل من أشكال الإدارة الذاتية. إلا أن التصورات والتحليلات الإسرائيلية أخطأت في تقديرها للنتائج لسببين: الأول: بسبب الضغط الذي مارسته القيادة الفلسطينية الوطنية في الأرض المحتلة على قيادة منظمة التحرير وبالتالي إقناعها بالتراجع عن موقف المعارضة لإجراء الانتخابات الذي دعت إليه سنة 1972، فوافقت المنظمة وتبنت ضمنيا مرشحي الجبهة الوطنية الفلسطينية. والثاني: أن رؤساء البلديات وأعضاء مجالسها الموالين للأردن، ممن كانت اسرائيل تراهن عليهم، قد خسروا مكانتهم بسبب عجزهم عن مواجهة السياسة الإسرائيلية، مما اضطر هؤلاء إلى التراجع أمام شعبية القيادة الوطنية. وقد لجأت السلطات الإسرائيلية للضغط على القيادة التقليدية وخاصة في بلدتي الخليل ونابلس لترشيح أنفسهم، وتشجيعا. منها للشيخ الجعبري، أقدمت إسرائيل على إبعاد منافسه على رئاسة البلدية "الدكتور حمزة النتشة" إلى لبنان، غير أن ذلك انعكس سلبيا على القيادات التقليدية التي أصبحت متهمة بأنها وراء ذلك القرار، مما زاد من حدة العداء الجماهيري لها[1]، وهذا ما دعى الشيخ الجعبري في الخليل ومعزوز المصري في نابلس إلى رفض كل المطالب الإسرائيلية بإعادة ترشيح أنفسهم[2]. ولقد اجمع المرشحون الوطنيون من أنحاء مختلفة في الضفة الغربية على برنامج عمل موحد يدعو إلى تأييد الجبهة الوطنية ومقاومة مشروع إسرائيل لتأسيس الإدارة المدنية. وعلى الرغم من كل الإجراءات الإسرائيلية الهادفة إلى عرقلة وصول مرشحي الجبهة الوطنية إلى زعامة البلديات، إلا أن هؤلاء وفي ظل جو ديمقراطي استطاعوا تحقيق فوزاً كبيراً مدعوماً بثقة جماهيرية على حساب القيادات التقليدية التي خاضت الانتخابات على أساس شخصي وعائلي مدعوماً من قبل الاحتلال الإسرائيلي.

وفي معرض تعليقها على نتائج الانتخابات فقد أجمعت كافة التعليقات الإسرائيلية والأمنية على أن الانتخابات كانت سياسية، جاءت للتعبير عن رفض الاحتلال والتضامن مع

---

(1) جيفرى أرنسون، **سياسة الأمر الواقع في الضفة الغربية**، ط1، بيروت، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 1990، ص71

(2) عدنان عمرو **الإدارة المحلية في فلسطين من 1850– 1991**، مصدر سابق، ص361

منظمة التحرير، واستفتاء للسكان تحت الحكم الإسرائيلي، وقد وصفها شمعون بيرس "أنها تحول إلى الوطنية واليسار، وأنها تشكل تحد لإسرائيل أكثر مما تشكل خطرا عليها"(1).

أما عن الموقف الفلسطيني والأردني من هذه الانتخابات، فلم يعلن الأردن عن موقف معين من الانتخابات البلدية، بحكم إدراكه المسبق بعدم قدرته على منع إجرائها، وكونه يدرك طبيعة التنافس القائم بين مؤيديه ومؤيدي الجبهة الوطنية. وعلى الرغم من النتائج التي حققتها قائمة الجبهة الوطنية، إلا أن الأردن لم ينتهج سياسة عدائية تجاه القيادة البلدية الجديدة ولو ظاهريا، بل عمد إلى تشجيعهم ومساعدتهم، والتعاون معهم في سبيل تجديد ارتباطهم به، وأعدادهم كمشاركين أقوياء في أي تسوية سياسية مقبلة، خاصة في ظل تنافسه مع منظمة التحرير الفلسطينية حول أحقية التمثيل الفلسطيني.

أما موقف منظمة التحرير فقد انقسم إلى اتجاهين قبل الانتاخابات(2): اتجاه يعتبر أن الانتخابات البلدية هي لعبه إسرائيلية تندرج ضمن المخطط الإسرائيلي لبلورة قيادات محلية على حساب منظمة التحرير أو بأقل تقدير قوة موازية لها، وقد تبنى هذا الموقف جبهة الرفض لمشروع السلطة الوطنية، والعديد من كوادر فتح يتزعمهم صلاح خلف. أما الاتجاه الثاني فكان يرى أن الانتخابات البلدية الحالية تتم في ظروف سياسية مغايرة للظروف التي كانت سائدة عام 1972، وبالتالي يجب العمل على تشجيع ودعم ترشيح العناصر الوطنية، لأن ذلك يحول دون هيمنة سلطات الاحتلال على البلديات. وقد تبنى هذا الموقف مجموعة من التنظيمات المؤيدة لمشروع السلطة الوطنية الذي أعلن عام 1974.

وبناء على التباين لم تعلن منظمة التحرير الفلسطينية عن موقف واضح وصريح بدعمها للمشاركة في الانتخابات بل فضلت التريث لحين إعلان النتائج، والتأكيد على الموقف الضمني الغير معلن لدعمها للقوائم الوطنية.

---

(1) عدنان عمرو، **الإدارة المحلية في فلسطين من 1850- 1991**

(2) نفس المصدر، ص 362

إلا أن منظمة التحرير وبالقدر الذي رأت فيه أن نتيجة الانتخابات تمثل نصرا لهـا، إلا أن هذا النصر قد شكل لها هاجسا مخيفا، واعتبرته بمثابة شرك يجب التعامل معه بحذر بـالغ، وقد اعتبرت المنظمة أنه من الخطأ الدفع باتجاه تنمية أطر قيادية داخل المناطق المحتلة تكتسب جانبا كبيرا من شرعيتها من سلطات الاحتلال، على الرغم من كونها انبثقت عن انتخابات حرة وديمقراطية. وبالتالي ينبغي التعامل معها باعتبارها مجالس بلدية فقـط لا غيـر، ومقاومـة أي محاولة لاعطائها غير ذلك الوضع أو الوظيفة(1). رغم ذلك فقد عجزت منظمة التحريـر عـن تحجيم المركز السياسي للقيادة البلدية الجديدة التي نالت ثقة السكان وشاركتهم آلامهم ومعاناتهم. وقد اعتبرت القيادات البلدية نفسها مسؤولة عن قيادة الشعب الفلسطيني داخل المناطق المحتلـة في مواجهة مختلف السياسات الإسرائيلية التي تمس وجوده وحريته، ولعل هذا ما مثل الهـاجس الأكبر لخوف منظمة التحرير من قيام قيادة البلديات بدور منـافس لهـا فـي تمثيـل الشـعب الفلسطيني أو على الأقل كما ذكرنا بالقيام بدور موازي لها، خاصة بعد الدعم والتأييد العربـي والأجنبي الذي لقيته هذه القيادات. مما قد يشكك في أحقية منظمة التحرير من تمثيلهـا للشـعب الفلسطيني في كافة أنحاء تواجده، ومما زاد من هذا التخوف، الموقف الـواقعي الـذي اتخـذه الأردن من هذه القيادات والذي عزز شكوك منظمة التحرير بها.

أثر ذلك شرعت منظمة التحرير في نهج أساليب مختلفة للتقليل من التـأثير السياسـي للقيادة البلدية الجديدة عبر وسائل مختلفة منها: التشكيك في البعض والتقرب من البعض الآخر، كما أقدمت منظمة التحرير على تعيين مستشارين لرؤساء البلديات كي يكونوا بمثابة مـوجهين سياسيين لهم(2). رغم ذلك فقد فشلت منظمة التحرير في منع القيادات الجديدة عن التعبير عـن مواقفهم السياسية، وبالمقابل طالبت القيادة البلدية الجديدة منظمة التحرير بالكف عن التدخل بكل صغيرة وكبيرة بأمور الداخل، والتفرغ للعمل من أجل القضية على المستوى العام الدولي. أثـر ذلك لجأت منظمة التحرير إلى استخدام أسلوب الضغط المالي على القيادات البلدية أسـوة بـأي سلطة مركزية قائمة، خاصة بعد أن تمكنت القيادات البلدية من تطوير مدنها وتحديثها بالموازاة

(1) عدنان عمرو **الإدارة المحلية في فلسطين من 1850- 1991**، مصدر سابق، ص362

(2) تمثل ذلك بحملة اذاعة فلسطين على بسام الشكعة، وحملة مجلة فلسطين الثورة وإذاعة فلسطين على فهد القواسـمي، أثر زيارة الأخير للأردن، انظر عدنان عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين من1850- 1991، مصدر سابق، ص 363

مع نشاطها السياسي بسبب السيولة المالية التي تدفقت عليها من دول الخليج، وقد بادرت منظمة التحرير وبخطوة ذكية من جانبها باستصدار قرار من مؤتمر القمة العربي الذي عقد في بغـداد عام 1978، بإنشاء صندوق خاص يتولى المساعدات المالية للمناطق المحتلـة وتشـكيل لجنـة لإدارته مكونه من الإردن ومنظمة التحرير وهو ما عرف باللجنة الأردنية الفلسطينية المشتركة التي تأسست عام 1979 وبهذا استطاعت المنظمة من السيطرة على الدعم المالي الـذي كانـت تستحوذ به القيادات البلدية الجديدة كوسيلة للضغط عليها.

يلاحظ مما سبق أن منظمة التحرير وأسوة بالسلطات المركزية السابقة قـد حاولـت أن تمارس دورها كسلطة مركزية من خلال سياستها بمحاولة تحجيم دور القيادات البلدية وجعلهـم امتداد مركزيا لأجهزتها وتابعين لسياساتها. والذي يعتبر بحد ذاته منافياً لكل أشـكال التطـوير والديمقراطية والتنمية المنشودة. كذلك لم تبدي المنظمة نظرة موضوعية اتجاه هذه القيادات كما فعل الأردن في محاولة منه لاحتوائهم واتباعهم لسياساته. رغم أن القيادة البلدية الجديدة لم تكـن قيادة معينة بمرسوم من أي جهه خارجية بل انبثقت عن انتخابات ديمقراطية، ينبغـي التعامـل معها على هذا الأساس. فالانجازات التي حققتها هذه القيادات من نجاحات سياسية وتنموية، ما كان ليتم دون المشاركة والتلاحم الجماهيري معها، وأن ذلك ما كان يتحقق إلا بفضـل الـنهج الديمقراطي الذي وقع اختيارها على أساسه، ولعل هذا ما يفسر فشل المجالس البلديـة المشـكلة فترة الحكم الأردني وكذلك المشكلة بأسلوب التعيين في قطاع عزة، وتلك التي شـكلت بالضـفة الغربية خلال الثمانينات من القرن الماضي في انجاز الحد الأدنى من المطلوب جماهيرياً مقارنة مع ما أنجزته المجالس المنتخبة عام 1976 خلال خمس سنوات.

أما في قطاع غزة فقد نهجت سلطات الاحتلال أسلوب التعيين لإختيار أعضاء المجالس البلدية والقروية منذ بداية الاحتلال، متبعة نفس النهج الذي سلكته الإدارة المصـرية، واعتمـادا على نص قانون البلديات الفلسطيني الذي يجيز للمندوب السامي استثناء تشكيل المجلس البلـدي أو تعيين لجنة تقوم مقامه بأسلوب التعيين(1). وعليه وعندما رفض "الشيخ راغب العلمي" رئيس

(1) عمرو، الإدارة، **المحلية في فلسطين من 1850- 1991**، مصدر سابق، ص364

بلدية غزة المعين من طرف الإدارة المصرية – الموافقة على طلب الحكم العسكري المتعلق بربط مدينة غزة بشركة الكهرباء القطرية الإسرائيلية، أصدار الحاكم العسكري قرارا بعزله وتعيين ضابطا إسرائيليا مكانه[1]. وخلال عام 1971 أقدمت السلطات الإسرائيلية على تعيين مجلس بلدي عربي برئاسة رشاد الشوا، بهدف إيجاد قيادة محلية في القطاع تشترك مع القيادة البلدية التقليدية في الضفة الغربية في المفاوضات المتعلقة بمستقبل المناطق المحتلة، الأمر الذي عارضته الحركة الوطنية في القطاع، والتي نظمت عدة محاولات لإغتيال رئيس البلدية المعين. وأثر رفض الشوا الموافقة على قرار الحكم العسكري القاضي بضم مخيم الشاطئ إلى نطاق البلدية، قررت السلطات العسكرية الإسرائيلية عزله بتاريخ 1972/10/23، وعنيت ضابطا إسرائيليا مكانه[2].

كما حاولت سلطات الاحتلال في العام نفسه إجراء انتخابات على صعيد اللجان المحلية، إلا أن تلك المحاولة فشلت بسبب رفض السكان المشاركة فيها وبسبب ضغط المنظمات الفلسطينية على الأشخاص الذين حاولو المشاركة فيها. وبذلك استمرت المجالس البلدية والقروية في القطاع تدار بواسطة التعين من قبل الاحتلال.

أثر سقوط حكومة حزب العمل في عام 1977، وانتقال مهام الحكم إلى تكتل الليكود، فقد اصطدم الأخير لحظة استلامه الحكم بوجود قيادات محلية معارضة لإقامة حكم إداري ذاتي وتطالب بإقامة دولة فلسطينية مستقلة، وهو ما يتعارض مع النهج العقائدي للحزب الحاكم الجديد. فسارع رئيس الوزراء الإسرائيلي مناحيم بيغن إلى نهج سياسة مغايرة للأسلوب الذي اتبعه حزب العمل. وتمثل هذا الأسلوب في تقليص النفوذ السياسي للزعامات البلدية والمحلية الناهضة للاحتلال، وبدأ بالعمل على ايجاد قيادة محلية بديلة تنافس في تقديم الخدمات المجالس البلدية وهو ما عرف بروابط القرى[3].

---

(1) عمرو، الإدارة، **المحلية في فلسطين من 1850– 1991**، مصدر سابق، ص364

(2) نفس المصدر، ص 365

(3) عدنان عمرو، **الإدارة المحلية في فلسطين من 1850–1991**، مصدر سابق، ص392

وبناء على ذلك قامت السلطات الإسرائيلية باتخاذ عدة خطوات تهـدف إلـى تقلـيص صلاحيات البلديات وعرقلة أنشطتها والسعي للقضاء عليها، وقد تمثل ذلك في الحد من حريـة تنقل رؤساء البلديات، ومنعهم من الادلاء بأي تصريحات سياسية لوسائل الإعلام، وإقالة العديـد منهم والإقدام على حل الكثير من المجالس وتعيين لجان يهودية بدلا منها. كـذلك فقـد أقـدمت سلطات الحكم العسكري على إصدار أمراً عسكرياً بتاريخ 1978/7/20 يقضي بإنشاء جمعيات تعاونية في القرى تهدف إلى توسيع التعاون والعلاقات بين المجـالس القرويـة فـي المنـاطق المحتلة. وبموجب ذلك تم الإعلان رسميا عن انشاء رابطة قرى الخليل برئاسة مصطفى دودين، حيث بدأت الفكرة بالانتشار في بقية المدن، وبلغ عددها في عام 1982 سبع روابط(1).

وقد هدفت سلطات الاحتلال من وراء هذه الفكرة إلى تقليص نفوذ البلـديات، وأحـداث انشقاق بين صفوف السكان (ما بين قرية ومدينة). وقد أمدت سلطات الاحتلال هـذه الـروابط بالمال والسلاح وسمحت لها بإصدار صحف خاصه بها. وعلى الرغم من كل وسائل الدعم التي استخوذتها هذه الروابط من قبل سلطات الاحتلال، إلا أنها فشلت في كسب أي تأييد جمـاهيري لها. نظراً لطبيعة القاعدة الاجتماعية الضيقة التي تستحوذ عليها، وكذلك بسبب السلوك السـيء الذي مارسته قيادتها ضد السكان الفلسطينيين.

وأثر هذا الفشل الذي وقعت به إسرائيل من خلال محاولاتها ايجاد وإنشاء أجسام بديلـة للقيادات البلدية، فقد بدأت بالبحث عن أسلوب جديد يعمل على التخلص مـن القيـادات البلديـة العارضة لها. واستقر بها الرأي على إعادة العمل بفكرة الإدارة المدنية، كجسم منفصـل عـن الجسم العسكري الإسرائيلي، وبموجب ذلك جاء الأمر العسكري القاضي بإنشاء الإدارة المدنيـة سنة 1981، برئاسة شخص يعين من قبل القائد العسكري العام. وقد أحيل إلـى رئـيس الإدارة المدنية كافة الصلاحيات المحددة في التشريع الأردني باستثناء الأمينة منها.

(1) عمرو، الإدارة، **المحلية في فلسطين من 1850- 1991**، مصدر سابق، ص300

وقد قررت المجالس البلدية في حينه عدم التعامل مع جهاز الإدارة المدنية، مما حدا برئيسها إقالة رئيسي بلدية نابلس ورام الله بتاريخ 1982/3/25 لرفضمها التعامل معه(1). وقرر حل المجالس البلدية في كل من نابلس ورام الله والبيره وتعيين لجان يهودية لمزاولة مهام المجالس البلدية، وتبع ذلك من المجالس في كل من دورا وجنين وقلقيلية ودير دبوان، وقد كان ذلك خلال الفترة ما بين 1982/3/25 و 1982/7/26.

وفي عام 1986 أعادت السلطات الإسرائيلية العمل بسياسة التعيين فقامت بتعيين لجان بلدية بدلا من الرؤساء اليهود، في كل من نابلس حيث عينت ظافر المصري رئيس لبلدية المصري نابلس، كذلك عينت ثلاث لجان في كل من الخليل ورام الله والبيره. وبقيت هذه اللجان تدير البلديات حتى مجيء السلطة الوطنية باستثناء ظافر المصري الذي تم اغتياله من قبل مجموعة فلسطينية بعد تعيينه بفترة قصيرة.

أما عن سياسة التعيين الجديدة التي أقدمت عليها سلطات الاحتلال فإنها قد تمت ينـاء على مشاورات إسرائيلية أردنية مشتركة في ضوء طرح مشروع الخيار الأردني من جديد من قبل سلطات الاحتلال، خاصة في ضوء تشكيل الحكومة الائتلافية الإسرائيلية برئاسة شمعون بيرس، وقد تمت سياسة التعيين هذه في ضوء غياب موافقة علنيه من منظمة التحرير الفلسطينية. وهو ما رفضته الأردن وأكدت في المقابل أن ذلك قد تم بموافقة ومشورة منظمة التحرير خلال الاجتماعات الأردنية الفلسطينية التي تمت عام 1985 لتنسيق المواقف حول المناطق المحتلة(2).

وبصفه عامه فإن البلديات قد فقدت فاعليتها ودورها منذ إنشاء الإدارة المدنية، وحل المجالس البلدية المنتخبة، حيث فقدت رصيدها الجماهيري، وأصبح ينظر إليها كمؤسسة مهادنه للاحتلال ومستسلمه لمخططاته ومشاريعه. وفقدت كذلك التأييد العربي والدولي الذي حظيت به المجالس البلدية المنتخبة.

---

(1) الأمران العسكريان 970، 971

(2) عدنان عمرو، **الإدارة المحلية في فلسطين من 1850 – 1991**، مصدر سابق، ص370.

وبذلك فإن إمكانية وجود ديمقراطية محلية مرادفة لوجود احتلال أمر لا يمكن تصوره أو توقعه، وأن الانتخابات التي جرت خلال السبعينات لم يقصد منها أقرار المبدأ الديمقراطي في المناطق المحتلة، وأنما لتحقيق مكاسب دعائية لسلطات الاحتلال، والمراهنة على أمر قد يتحقق من خلال القيادات المنتخبة. وهكذا وعندما رأت سلطات الاحتلال أن خسارتها من ذلك أكبر من أرباحها، عدلت عن أسلوب الانتخابات وقررت العودة إلى أسلوب التعيين وهو الذي يحقق لهـــا مصالحها وأهدافها.

3:5:3 النشاط السياسي للمجالس البلدية والقروية تحت الاحتلال الإسرائيلي:

بعد سقوط الضفة الغربية وقطاع غزة تحـــت الاحـــتلال الإســـرائيلي، انهـــارت كافـــة المؤسسات المدنية الأردنية والفلسطينية والمصرية فيها، وكانت المجالس البلدية والقروية هـــي الوحدات الوحيدة التي أبقت عليها سلطات الاحتلال كي تمارس مهامها إلـــى جانـــب الســـلطات الإسرائيلية، وقد عمدت سلطات الاحتلال في البداية إلى توسيع صـــلاحيات الوحـــدات البلديـــة لتشمل كافة الأمور التي تهم السكان العرب وبالشكل الذي يكفل إعادة الحياه العامة إلى مجراهـــا الطبيعي، ويسمح للسلطات العسكرية بالتفرغ للأمور السياسية والأمنية، وعلـــى ضـــوء ذلـــك أصبحت البلديات المرجع الأعلى للسكان، وشكلت همزة الوصل بينهم وبين سلطات الاحـــتلال، كما أصبحت المرجع المعتمد لدى السلطات الأردنية فيمـــا تخـــص كافـــة الشـــؤون الإداريـــة والاقتصادية والاجتماعية التي تربطها بالمناطق.

وكان من أحدى نتائج الاحتلال للأراضي الفلسطينية أن أصبحت المجالس المحلية تباشر مهاما سياسية، بسبب غياب قيادة سياسية رسمية في المناطق المحتله، مما حدا بالمواطنين للجوء للبلديات لحل مشاكلهم وتلبية متطلباتهم. ومن جهة ثانية شجعت سلطات الاحتلال فـــي البدايـــة الهيئات المحلية على العمل السياسي في محاولة منها لخلق قيادة محلية تستطيع التفاوض معهـــا بخصوص الوضع المستقبلي للمناطق المحتلة، وكي تكون بديلا لأي طرف عربي أو فلســـطيني من خارج المناطق المحتلة. وقد وجدت القيادات البلدية نفسها مضطرة في وقت لاحق لمناهضة السياسات الإسرائيلية التي استهدفت تصفية ووجود الشعب الفلسطيني.

لقد انعكس النشاط السياسي للقيادات البلدية سلبا وايجابياً على النشاط المحلي، وتظهر الناحية السلبية، في انشغال القيادات البلدية بالعمل السياسي على حساب الاختصاصات المحلية، مما أدى إلى تشدد سلطات الاحتلال في تعاملها مع المجالس المحلية المعارضة لسياساتها من خلال عرقلة مشاريعها الانمائية، واتخاذ اجراءات وصائية قاسية عليها، وهموماً أدى إلى التضحية بالمؤسسة العربية الوحيدة تحت الاحتلال وانجازاتها على مدار السنين السابقة.

أما الناحية الايجابية فقد تجلت في أنها مكنت السكان من توحيد موقفهم من الاحتلال، وتوعية المواطنين بمخاطر سياسة. كما أن البلديات استطاعت أن تفرز أجساما وقيادات سياسية صلبة في مواجهة الاحتلال تمثلت بلجنة التوجيه الوطني التي قادت العمل الوطني الفلسطيني قبل حلها وسجن وقتل ونفي قادتها. وقد تبوأت بعض هذه القيادات فيما بعد مراكز مرموقة في العمل السياسي الفلسطيني مثل (محمد ملحم، فهد القواسمي).

لم يكن العمل السياسي بالنسبة للزعامات البلدية بالأمر السهل، إذ كان عليهم واجب استرضاء أطراف عديدة ومتناقضة في سياساتها، فهناك السكان المحليون وقضاياهم ومتطلباتهم اليومية والحياتية، حيث أصبحت المجالس البلدية هي الوحيدة القادرة على تلبيتها في ظل عدم وجود هيئات ومؤسسات بديلة يمكن التوجه إليها، وهناك السلطات العسكرية الإسرائيلية ومراعاة تبدل سياساتها بتغير الحكومات الإسرائيلية المتعاقبة (حزبا العمل والليكود)، وهناك النظام الأردني، صاحب الأطماع المتجذرة في الضفة الغربية، وهناك منظمة التحرير الفلسطينية والسياسات المختلفة لمنظماتها.

وسط هذه التناقضات كان مطلوبا من رؤساء البلديات عدم دفن رؤوسهم بالرمال، بل قيادة العمل السياسي داخل المناطق المحتلة وعدم الوقوف موقف المتفرج أمام فظاعة الانتهاكات الإسرائيلية، وأمام مشاريع الحلول الهزيلة التي تستهدف الوجود الفلسطيني ومصادرة حقه في تقرير مصيره، خاصة في ظل غياب سلطة سياسية وطنية مختصة داخل المناطق المحتلة، وقد كان من الطبيعي أن يتعرض هؤلاء للعقوبات التعسفية من عزل وطرد وتصفية جسدية، في ظل غياب استراتيجية عربية أو فلسطينية واضحة في حمايتهم. وهذا ما ساهم في تشتيتهم وشل قدرتهم على مواجهة الاستفزازات الإسرائيلية. الأمر الذي أدى إلى وضع حد نهائي للنشاطات

السياسية للقيادات البلدية المنبثقة من انتخابات 1976. وكانت نهاية هذه القيادات مع إنشاء الإدارة المدنية التي سارعت بشل عملهم وتصفية وجودهم سياسيا أو جسديا. وتم أثر ذلك تعيين قيادات تحظى برضى الأطراف المتنازعة على المناطق المحتلة.

ومع ما أفضت إليه المفاوضات بين إسرائيل ومنظمة التحرير لاحقا وتوقيع اتفاقية أوسلو عام 1993، وقيام السلطة الوطنية على أراضي فلسطينية وللمره الأولى في التاريخ المعاصر، واستلام صلاحياتها، فقد وجدت السلطة الفلسطينية نفسها أمام عبء ثقيل من المؤسسات المدمرة ومن القوانين والتشريعات التي لم يكن الفلسطينيون طرفا في صياغتها، وإنما فرضت عليهم خلال حقب تاريخية مختلفة من قبل قوى أجنبية واستعمارية، حيث أنها اشتركت جميعها في هدف واحد وهو إحكام السيطرة على المجتمع الفلسطيني سياسيا واقتصاديا واجتماعيا بما يمكنها من تحقيق غاياتها دون مقاومة.

في نهاية هذا الفصل فإن السؤال الذي يتبادر للذهن هو: هل يمكن لأحد أن يتحدث عن وجود ملامح معينة لمصطلح الإدارة المحلية في المجتمع الفلسطيني خلال هذه الحقب؟ وهل كانت المجالس المحلية بالرغم من انتخابات عام 1976 أن تمثل نموذج للإدارة المحلية؟ فقد أشار الباحث في الفصول السابقة إلى أن الإدارة المحلية تقوم على أساس توزيع الوظائف الإدارية لدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية لها شخصيتها المعنوية، ومنتخبة من جماهيرها ديمقراطياً، كون الانتخاب هو جزء أساسي من المشاركة السياسية التي تضفي على الهيئة المحلية شرعيتها، وتعمل في الوقت ذاته بإشراف ورقابة الحكومة المركزية، وبالتالي هذا يعني أن تكون الهيئة المحلية هي الأداة التمثيلية للمجتمع لدى السلطة المركزية وفي الوقت نفيه امتداداً تنفيذياً للسلطة المركزية نحو تنفيذ السياسات العامة للدولة في المجتمع المحلي. غير أن الأمر لم يتسنى لوجود ذلك كون السلطة المركزية كانت بمثابة سلطة خارجية وكانت تهدف بالأساس إلى إحكام السيطرة على مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وكانت تهدف في الوقت ذاته إلى تحييد أو إفراغ الهيئات المحلية من محتواها التمثيلي المعتمد على الانتخاب والمشاركة السياسية. وبالتالي فإن جانب المشاركة الديمقراطية غيبت تماماً خلال هذه الفترات باستثناء ما تم خلال انتخابات عام 1976 والتي كانت دوافعها أسباب سياسية خاصة ومحضة.

الفصل الرابع

دور المشاركة والحكم المحلي في إحداث التنمية في ظل السلطة الفلسطينية

الفصل الرابع

دور المشاركة والحكم المحلي في إحداث التنمية في ظل السلطة الفلسطينية

ارتبط مفهوم الحكم بالنسبة للغالبية العظمى من الفلسطينيين كما في بلدان نامية أخـــرى، بالحكومة المركزية ودوائرها التي تسير الشؤون الحياتية المتعددة لهـؤلاء المـــواطنين وتـــنظم إيقاعها. وقد ساهم في تعزيز هذا الفهم الظروف الخاصة التي مرت بها فلسطين، مـــن تـــوالي الإدارات والتي كان أغلبها أجنبياً، ونزعتها نحو مركزية الإدارة العامة وتهميش دور المؤسسات والإدارات المحلية في فلسطين.

على الصعيد العالمي، ومنذ نهاية القرن الماضي، يلاحظ أن هناك توجهاً متزايداً نحـــو إصلاح هيكليات الحكم والإدارة في معظم دول العالم عن طريق تبني أنماط اللامركزيـــة فـــي مستويات الحكم، وبالأخص ما كان منها متعلقاً بالحكم المحلي، غير أن الأسباب الموجبـــة لهـــذا التوجه تتباين من بلد إلى آخر، ومن منطقة إلى أخرى. فمن الدول مـــن تســـعى إلـــى تطـــوير وتحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، ومنها من تسعى إلى الإصلاح الإداري والهيكلـــي لمؤسسات الحكم.

أما على الصعيد الوطني الفلسطيني، فقد عانت مؤسسات الحكم المحلي فـــي فلســـطين خلال العقود الطويلة الماضية من إهمال ومصاعب عدة، ابتداءاً بإهمال التطوير وتقليص حجـــم المساعدات وانتهاءاً بالسيطرة المباشرة للمحتل عن طريق تشديد المركزية الإدارية في التخطيط والإدارة فضلاً عن قدم الإطار القانوني المنظم للإدارة المحلية وهيكليتها. إلا أن قطـــاع الحكـــم المحلي ومنذ قيام السلطة الفلسطينية، شهد اهتماماً متزايداً من قبل وزارات وأجهزة السلطة ذات العلاقة، التي دأبت جميعها على المناداة بتوجه فلسطيني نحو اللامركزية في الحكم المحلي، من أجل بناء مجتمع ديمقراطي مبني على المشاركة والسير قدماً باتجاه التنمية الشاملة. وقد تجلـــى هذا الاهتمام في قيام السلطة الوطنية منذ لحظة إنشائها بتبني مجموعة مـــن القـــوانين الخاصـــة بالحكم الحلي، تمثلت بقانوني الهيئات المحلية والانتخابات، واعادة هيكلية الهيئات المحلية التـــي ورثتها عن سلطات الاحتلال.

إن أهم العناصر التي يجب أن تتوفر لحل جزء من المشاكل التي تواجه توظيف طاقات الهيئات المحلية للنهوض بالتنمية الفلسطينية بشكل يساهم في تحقيق التنمية المستدامة وذلك ضمن الظروف التي تعيشها الأراضي المحتلة حالياً هو تعزيز وتحفيز قدرات الفلسطينيين، ودعم مشاركتهم الفاعلة في إدارة حياتهم والاستفادة من حيز الحرية والحراك المتاحان إلى الحد الأقصى.

وعليه فإن هذا الفصل يستعرض أبرز العوامل التي تضعف القدرات الفلسطينية على المشاركة المجتمعية في العملية التنموية في الأراضي المحتلة وخصوصاً على مستوى الحكم المحلي، وذلك بعرض أوجه المشاركة المجتمعية على صعيد المؤسسات الرسمية والهيئات المحلية، وكذلك يستعرض واقع المؤسسات والإدارات المحلية قبل وبعد قيام السلطة الفلسطينية والإطار النظري الذي انتهجته السلطة ممثلة بوزارة الحكم المحلي باتجاه تطبيق اللامركزية في الحكم من خلال مفاصل رئيسية يتم عرضها وهي كما يلي:

1. خلفية تاريخية.

2. الهيئات المحلية في ظل السلطة الفلسطينية، من خلال استشراف معالم النظام السياسي الفلسطيني وإنشاء وزارة الحكم المحلي، وما تم إنجازه على هذا الصعيد من اعادة هيكلية الحكم المحلي والعلاقة التي تربط الوزارة بإدارة المحافظات.

3. دور القوانين والأنظمة الخاصة بالهيئات المحلية في تعزيز المشاركة والتنمية.

4. انتفاضة الأقصى ودورها في تعزيز مفهوم الاستقلال والاصلاح والتنمية من خلال استعراض الآثار التي تركتها الانتفاضة على عمل مؤسسات المجتمع المدني، والتمويل الدولي وبرامج الإصلاح وعلاقة ذلك بالتنمية والمشاركة.

1:4 خلفية تاريخية حول واقع الهيئات المحلية عشية قيام السلطة الفلسطينية:

استعرض الفصل السابق المحددات القانونية التي عانت منها الهيئات المحلية الفلسطينية، في ظل الحقب التي سبقت إنشاء السلطة الفلسطينية حيث اتضح جلياً أن هدف إنشاء هذه الهيئات كان لتحقيق أهداف السلطات المركزية للقوى التي تعاقبت الحكم على فلسطين، وتمثلت هذه الأهداف في تطويع المجتمع الفلسطيني وإفراغه من محتواه السياسي كي يسهل السيطرة عليه. وتبين كذلك أن هذه الهيئات لم تنشأ أو تتطور نتيجة عملية طوعية تبلورت من خضم الاحتياجات الناتجة عن التفاعلات الاجتماعية كي تكون تعبيراً عن حاجات المجتمع السياسية والمجتمعية، وإنما جاء هذا التطور مفروضاً على المجتمع من أعلى، لتعبر عن مصالح خارجية. وبالتالي لم ينشأ هناك علاقة توازن فعلية بين السلطات المركزية والهيئات المحلية، بل بقيت العلاقة غير مكتملة تتبع فيها الهيئة المحلية للسلطة المركزية وتخضع لتعليماتها وتوجيهاتها، وهو ما أدى إلى إبقاء الهيئات المحلية تعاني من قصورات أساسية وجوهرية، ليس فقط في منطلقاتها الفلسفية وهيكليتها القانونية، وإنما أيضا في قدراتها ومجالات أدائها. وفي هذا المجال يجدر أن لا يغيب عن بالنا الأثر الذي لعبته الثقافية السياسية التي سادت المجتمع الفلسطيني على مدار تلك الحقب التاريخية وحتى الآن، والتي تمثلت في ضعف مفهوم المواطنة وتعزيز المصالح الخاصة على حساب المصالح العامة، والتي أدت إلى تأثيرات سلبية على المفهوم الشعبي للهيئات المحلية والنظرة السلبية اتجاهها.

وعندما أقيمت السلطة الفلسطينية في الرابع من أيار 1994، وجدت نفسها أمام إرث قانوني وإداري سلبي مديد، مقيداً لصلاحياتها ومقلصاً لمجالات عملها. وإضافة لهذا الموروث السلبي، كانت الهيئات المحلية تعاني أيضا من معوقات إضافية طالت الصعد القانونية والإدارية والمالية ومجال علاقتها مع الجمهور[1].

---

(1) علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية نريد**، مصدر سابق، ص72.

فمن الناحية القانونية فقد طبق على الهيئات المحلية نظامان[1]: الأول مطبق على الضفة الغربية وهو ما كان عليه قبل عام 1967 والمتمثل في قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955، وقانون إدارة القرى رقم 5 لسنة 1954. والثاني في قطاع غزة الذي يعتمد على القوانين المصرية المستندة إلى قانون الانتداب البريطاني عام 1934. إضافة إلى نظام الهيئات المحلية القائم على أساس القانون البريطاني لسنة 1921.

وبعد احتلالها لأراضي الضفة الغربية وقطاع غزة عمدت سلطات الاحتلال الإسرائيلي إلى إحداث تغييرات في التقسيمات الإدارية، فألغت وحدات واستحدثت وحدات أخرى، وضمّت بعض المناطق إلى مناطق أخرى، كما أحدثت تغييرات ديمغرافية على الأرض، وأوجدت المستوطنات، مما صعب من مهمة السلطة الفلسطينية في استحداث نظام جديد لتقسيمات إدارية لمناطقها.

ورغم أن الاحتلال الإسرائيلي مسؤول بصورة مباشرة ورئيسية عما آلت إليه أوضاع الهيئات المحلية من ترد وسوء حال مثلها في ذلك مثل أوضاع مختلف المؤسسات في الأراضي المحتلة، فإن ذلك لا يعفي الإرث السياسي والقانوني لعملية تراكم تسلط سلطات الحكم المركزية المتعاقبة في حكم فلسطين على أجهزة ومؤسسات السلطة المحلية فيها من المسؤولية، فهذا التسلط المشرع قانوناً (قانون البلديات البريطاني لعام 1934، والأردني لعام 1954 وعام 1955 وغيرها من النظم والتشريعات) أدى بمؤسسات السلطة المحلية وهيئاتها لأن تنظر إلى نفسها كجزء تابع للجهاز الحكومي، وتنفيذ ما يوكل إليها من مهمات وفقاً للّوائح المفروضة. وبهذا فإن البلديات والمجالس القروية نمت كمؤسسات "حكومية" تعمل على الصعيد المحلي، بتوجهات تقليدية في التعامل مع مفهوم السلطة، وبتركيبة إدارية محدودة وتقليدية.

أما عن المعيقات الإدارية، فعدا عن سياسة الاحتلال التي أدت إلى تدمير البنية التحتية وإلحاق الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي لمصلحة الأخير، فقد وجدت السلطة الفلسطينية نفسها أمام قيوداً ومعيقات إدارية كبيرة على صعيد الهيئات المحلية، حيث عانت هذه الهيئات من

---

(1) عبد الناصر مكي، **العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية**، مصدر سابق، ص124.

سيطرة السلطة المركزية الشديدة على إدارة أجهزتها وفي عملية اتخاذ القرارات. فالقوانين الاحتلالية منحت جميعها رئيس الهيئة المحلية المعين من قبل السلطة المركزية صلاحيات واسعة وشبه مطلقة في اتخاذ القرار، حيث ساهمت هذه الإجراءات في تفشي ظاهرة خطيرة عكست صورة سلبية عن أداء المجالس وهي ظاهرة المحسوبية[1]، فمن خلال الصلاحيات المطلقة لرئيس الهيئة المحلية، فقد بدأ بتطويع الجهاز الإداري لتنفيذ رغباته، فسياسة التوظيف في المجلس مثلاً أصبحت الوسيلة التي تستطيع من خلالها السلطة المركزية اختراق الجهاز المحلي وذلك بزرع الأشخاص المؤيدين والتابعين لها في المجالس، وبذلك استطاعت السلطة المركزية من استرضاء أعضاء المجالس بمراعاة وساطتهم من أجل إرضاء القوى الاجتماعية المختلفة سواء كانت عشائرية أو سياسية.

وقد ترافقت المعيقات الإدارية أيضا مع إجراءات السلطة المركزية وقوانينها فيما يتعلق بتكبيل استقلالية المجالس بالنواحي المالية، فقوانين السلطات المركزية المتعاقبة أوغلت في تفصيل البنود المالية وتحديدها بنيوياً وإجرائياً، بما يضمن تثبيت اعتمادية الهيئات المحلية على السلطة المركزية كمصدر تمويل أساسي من جهة، وفرض رقابة مالية صارمة عليها من جهة ثانية[2].

ومن حيث العلاقة بين مؤسسات السلطة المحلية والمواطن، فمع أنها اختلفت حسب الموقع، إلا أنها بقيت بالمجمل تتحكم إلى قواعد المجتمع التقليدي وأعرافه ووفقاً للنمط المجتمعي السائد. فالمجلس البلدي أو القروي كان يمثل في العادة تركيبة عائلية –أضيف إليها خلال انتخابات 1976 أبعاداً سياسية – وكان الوصول للهيئة المحلية يتم عبر التحالفات العائلية. والعائلة التي تتمثل داخل المجلس كانت تحظى بامتياز ومحاباة في التوظيف والخدمات. فالمحسوبية أصبحت نمطاً شائعاً في تحديد العلاقات والمعاملات في المجتمعات والمؤسسات

(1) عبد الناصر مكي، **العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية**، مصدر سابق، ص125.

(2) تعتبر دارسة علي جرباوي "دور البلديات في فلسطين الدولة" من الدراسات القليلة والمهمة التي عالجت معيقات المجالس المحلية ومن ضمنها المعيقات المالية، حيث استند في دراسته إلى القوانين الانتدابية لعام 1934 وكذلك الأردني لعام 1955.

التقليدية. وعلى الرغم من ذلك فالتذمرات بين أوساط المواطنين بقيت عالية. وبما أن علاقة الجمهور بالمجلس البلدي أو القروي لم تكن تتحدد وفقاً لأسس مرعية للرقابة والمحاسبة، بل بالاستناد إلى العلاقات الشخصية والعائلية، وفي وقت لاحق الفصائلية، فإن قضاء المصالح اعتمد بالأساس على تدبير "الوساطة"، فإن وجدت وتمت المصلحة قضي الأمر، وأن لم تتيسر ساد التذمر وبدأ القدح والتشهير.

وحريٌّ أن يشار هنا أنه رغم كل المعيقات والمحددات التي واجهتها الإدارة المحلية – سواء كانت قانونية أو إدارية –فإن الفلسطينيين قد استثمروا كافة المصادر المحدودة لديهم في خلق فرص لترميم جزئي لنسيجهم البشري، والاجتماعي، والاقتصادي، والسياسي، فقد وفرت ظروف المقاومة لهم فرصة إنشاء بنية فوقية أولية (منظمات أهلية ومؤسسات وشبكة من العلاقات البشرية والنشاط الاقتصادي والعملي السياسي) قدمت خدمات جليلة للمواطنين في مجالات حقوق الإنسان والتربية والتعليم، والشؤون الصحية والإنتاجية وغيرها[1].وكان نتاج ذلك تعزيز الانتماء القومي والذاكرة والهوية، وتنامي رغبة الجمهور في المشاركة في صناعة القرار، وتنشيط اهتمامه بالتعليم والثقافة، وتحليه بقدر واسع من المرونة والتكيف مع المستجدات، وكان من تداعيات ذلك تمهيداً للطريق أمام الانسحاب الإسرائيلي الجزئي من الضفة الغربية وقطاع غزة وقيام السلطة الفلسطينية عام 1994 بموجب اتفاقات أوسلو.

2:4 الهيئات المحلية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية:

شكل الرابع من أيار 1994 نقطة تحول تاريخية بالنسبة للشعب الفلسطيني وللهيئات المحلية الفلسطينية التي عانت كثيراً من طغيان الإدارات المركزية الخارجية المتعاقبة على فلسطين. فبموجب اتفاقية اوسلو الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل عام 1993، تم الاعلان عن إنشاء السلطة الوطنية على أراضٍ فلسطينية للمرة الأولى في التاريخ المعاصر. ومن بين ما تضمنته هذه الاتفاقية في المادة (8) أن يستمر سريان القوانين والأوامر العسكرية المعمول بها في قطاع غزة ومنطقة أريحا قبل توقيع الاتفاق، مالم يتم تعديلها أو إبطالها وفقاً

---

(1) تقرير التنمية البشرية، 2002، **فلسطين، برنامج دراسات التنمية**، جامعة بيرزيت، ص46.

لهذه الاتفاقية. وفي 20 مايو 1994، أصدر الرئيس الفلسطيني الراحل ياسر عرفات القرار الرئاسي رقم (1)، جاء فيه "أن يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل 1967/6/5 في الأراضي الفلسطينية (الضفة الغربية وقطاع غزة) حتى يتم توحيدها"[1]. أي أن كافة القوانين والتشريعات السابقة خلال العقود الماضية بقيت سائدة في المجتمع المحلي الفلسطيني حتى بعد قيام السلطة الفلسطينية. وقد تم الإشارة سابقا إلى مجمل هذه القوانين والأنظمة التي سادت تأثيراتها إضافة إلى الأوامر العسكرية الإسرائيلية والتي هدفت بمجملها إلى الحاق المجتمع الفلسطيني بالكيانية الإسرائيلية[2] وتركت مؤسسات السلطة المحلية خلالها تعاني في شتى المجالات، وكيف قلصت هذه المعاناة- بصورة متفاوتة ولكن كبيرة- امكاناتها المؤسسية وفعاليتها الادائية.

وقد أثر مجمل ذلك على نظرة الناس بصورة سلبية اتجاه السلطة المحلية حتى بعد شروع السلطة الوطنية الفلسطينية باستلام زمام الأمور على الأرض الفلسطينية. وخلال استطلاع للرأي أجري في شهر تشرين الأول 1996 حول موضوع السلطة المحلية في فلسطين، أجاب 64.8% من العينة المشاركة أنهم لم يشاركوا في أي نقاشات أو اجتماعات تتعلق بقوانين الحكم المحلي، سواء المتعلقة بالانتخاب أو تشكيل مجالس الهيئة المحلية التي بادرت السلطة الوطنية بإنشائها مجرد استلامها المهام المتعلقة بالهيئات المحلية. بينما جاء جواب 14.5% بأنهم قد شاركوا في هذه النقاشات. وفي نفس الاستطلاع وللمقارنة بين اهتمامات الناس بالناحية السياسية والمحلية أجاب 78% من العينة المشاركة أن لديهم اهتماماً أكبر بالسياسة التي تجري على المستوى الوطني، بينما جاء جواب 10% فقط باتجاه تركز الاهتمام على السياسة المحلية. وتظهر نتائج الاستطلاع استحواذ السلطة المركزية على العقلية السائدة في المجتمع الفلسطيني على حساب السلطة المحلية وكذلك تظهر أن الثقافة السياسية

(1) قرار رقم (1) لسنة 1994، الوقائع الفلسطينية، **الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية** (العدد الأول)، 1994/11/20، ص10.

(2) إضافة إلى الأوامر العسكرية التي تم الحديث عنها في الفصل السابق، فقد عمدت إسرائيل إلى اصدار الكثير من الأوامر العسكرية منها 416، 453، 454، 459، 614، 627، وهي تهدف بمجملها إلى تقييد صلاحيات البلديات الفلسطينية، راجع مارك روك، مناقشة مشروع قانون مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، ط1، (القدس: مركز الدفاع عن الحريات) 1997، ص32.

الفلسطينية ما زالت ترى في السلطة المركزية أساس الحكم ومركز الحياة السياسية، بينما تعاني مؤسسات السلطة المحلية الكثير من التذييل والتهميش[1]. وللتعرف على واقع الهيئات المحليـة في ظل السلطة الفلسطينية لا بد من استشراف معـالم النظـام السياسـي الفلسـطيني للسـلطة الفلسطينية ومن ثم استعراض ما تم إنجازه على صعيد الحكم المحلي من خـلال إنشـاء وزارة تعنى بالهيئات المحلية والإطار القانوني الذي يحكم عملها والهيكلية التنظيميـة لهـذا الجسـم، وعلاقته مع واقع عمل إدارة المحافظة.

1:2:4 نظرة استشراف لمعالم النظام السياسي الفلسطيني في ظل السلطة الفلسطينية:

بدأت السلطة الفلسطينية عملها ضمن ظروف قاسية وفي وضع شديد الصعوبة والتعقيد. فالتركة التي تركها لها المحتل الإسرائيلي في مناطق نفوذها ووجودها كانـت مثقلـة بالأعبـاء ومثخنة بالسلبيات المتراكمة عبر عقود طويلة. وهذا فرض بطبيعته على عاتق السلطة الناشـئة الكثير من المتطلبات والحاجات. ومن البديهي أن تحظى مسألة تقسيم السلطة وتنظيمهـا خـلال هذه الفترة بالكثير من الاهتمام، كون هذا التقسيم سيشكل المدخل التطبيقي لتنظيم عملية الحكـم في فلسطين، وبالتالي سيحدد تفصيلات الإطار التنظيمي العام لمختلف المجـالات والنشـاطات الحيوية في السلطة الوليدة.

وفي ظل غياب قانون دستوري عام في البلاد، فقد شكلت وثيقة الاستقلال لعـام 1988 بداية الطريق لتحديد معامل النظام السياسي الفلسطيني، ومرجعاً يفتـرض أن يتـرجم الإطـار التنظيمي العام ويفصل المنطلقات والمبادئ الأساسية لشكل النظام السياسي من خلالها، وعلـى رأسها الامتثال لمبادئ ديمقراطية الحكم بكل ما تشتمله من مقتضيات وضمانات. ويقـع علـى رأس هذه المقتضيات التي تحمل في صلبها الضمانات هو عدم امكان تجمع واحتكـار القـرار السياسي من جهة واحدة، وفتح المجال لوجود آليات للمحاسبة والرقابة من جهة أخرى.

(1) قام بإجراء هذا الاستطلاع مؤسسة فريدنش ايبرت الالمانية بالتعاون مع مركز الاعلام في القدس وقد شمل الاستطلاع 584 شخصاً تم مقابلتهم في 24- 25 تشرين الأول 1996.

ولاستشراف مستقبل مستوى السلطة المحلية في فلسطين، وتفصيل الدور المنوط بمؤسساتها يجدر أن يصار إلى تحديد المعالم الأساسية لطبيعة النظام السياسي الفلسطيني وفقاً لما تضمنته وثيقة الاستقلال من منطلقات عامة. ويبرز في هذا التحديد أربعة مرتكزات أساسية هي[1]:

أولاً: أن النظام السياسي الفلسطيني يقوم على أساس تطبيق مبدأ ديمقراطية الحكم. فالتجربة الفلسطينية في الشتات وتحت نير الاحتلال، ولدت بطبيعتها مجتمعاً فلسطينياً يقوم على التعددية، لذا فإن الشعب الفلسطيني يسعى لإقامة نظام سياسي يصون التعددية السياسية، ولإقامة نظام برلماني ديمقراطي على أساس حرية الرأي، وحرية تكوين الاحزاب، والتزام الأقلية بقرارات الأغلبية، واحترام الأغلبية لرأي الأقلية، وعلى العدل الاجتماعي والمساواة وعدم التمييز في الحقوق العامة على أساس الدين والعرق واللون، وبين الرجل والمرأة في ظل سيادة القانون واستقلال القضاء.

ثانياً: وعلى هذا الأساس فإنه يفترض في نظام الحكم أن يكون دستورياً وقانونياً وانتخابياً ويقوم على أساس فصل السلطات بهدف منع تكديس السلطة بصورة تسمح لنمو النزاعات والتصرفات التسلطية في بنية الحكم وطريقته. وبتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات يصبح لكل مستوى من مستويات إدارته اختصاصات ومسؤوليات خاصة، فتتعزز استقلاليته في إطار تكاملي على أساس ضمان عدم استطاعة المستوى الأعلى في السلطة تزيل المستوى الأدنى له.

ثالثاً: ويتأتى من تطبيق مبدأ فصل السلطات، ضرورة التخصصية الوظائفية لمستويات السلطة المختلفة، وتفترض التخصصية ملاءمة طبيعة العمل السياسي مع كل مستوى من مستويات السلطة، وتجنب الخلط بين السياسة والإدارة في تصريف كل واحد من هذه المستويات. فمستوى الحكم المحلي، والذي ينتج من حالة تطبيق مبدأ ديمقراطية الحكم مرتكزاً للنظام السياسي الفلسطيني، هو مستوى من العمل السياسي والإداري القائم بحد ذاته. وتجدر الإشارة إلى أن

---

(1) علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية نريد**، مصدر سابق، ص85.

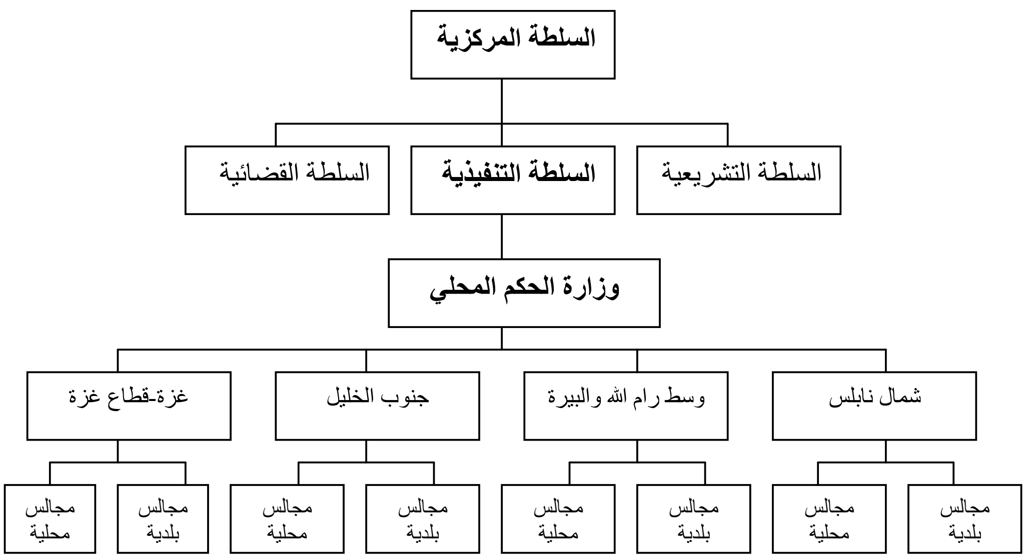
للعمل السياسي على المستوى المحلي منطلقات ووسائل وأهداف محددة ليست بالضرورة على تماثل أو ارتباط بمستويات السلطة الأخرى.

رابعاً: إن مستوى الحكم المحلي في فلسطين مثله مثل باقي مستويات الحكم الأخرى، سيقع على عاتقه خلال المرحلة القادمة أعباءاً ومسؤوليات تفوق المتوقع والمعتاد منها في مجالي التنظيم والخدمات، حيث يقع على عاتق هيئات وأجهزة الحكم المحلي الفلسطيني وخصوصاً البلديات، الاضطلاع بمسؤوليات تنموية تفوق المتوقع مع مثيلاتها في الدول الأخرى نظراً لما عانته هذه الهيئات من تهميش وتدمير لبناها التحتية.

تلك هي المرتكزات الأساسية التي من المفترض بالنظام السياسي الفلسطيني أن يعتمدها، وبغض النظر عن طبيعة المرحلة السياسية القادمة، ونتائجها على واقع وحياة الشعب لفلسطيني وخصوصاً فيما يتعلق بطبيعة الوضع النهائي للأراضي الفلسطينية، فإن ما يحدث وتقوم به السلطة الوطنية لا يمكن مقارنته بالحقب السابقة سواء على الصعيد السياسي أو المحلي، فقد بذل الفلسطينيون جهوداً كبيرة خلال السنوات العشر الماضية في محاولتهم للاقتراب من هدف بناء دولتهم تقوم على أساس من الديمقراطية وسيادة القانون والمؤسسات الفاعلة على الرغم من الاخفاقات التي واجهتها في مسيرتها، وعلى الرغم من سياسات الاحتلال وإجراءاته الهادفة إلى احباط هذا الحلم. فإجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية في 2 كانون الثاني 1996، ولأول مرة في تاريخ الشعب الفلسطيني والانتخابات الرئاسية التي عقدت في 2005/1/9 لاختيار خليفة للرئيس الفلسطيني الراحل ياسر عرفات وإجراء الانتخابات الجزئية للهيئات المحلية في 2004/12/23 والانتخابات القادمة للمجلس التشريعي في شهر 2005/7، جميعها تؤكد أن ديمقراطية الحكم ستشكل الأساس لبناء دولة المؤسسات في الدولة الفلسطينية المنشودة. إلا أن ذلك ليس كافياً لتأهيل الديمقراطية السياسية، فمأسسة الديمقراطية بحاجة إلى فصل للسلطات يمنع بموجبها سيطرة السلطة التنفيذية على الحقل السياسي، ولا بد أن يستدعي ذلك وجود تعدد وتنوع في مراكز القوى في المجتمع (ممثلة بأحزاب واتحادات ومنظمات غير حكومية) وأن تكون هذه القوى ملتزمة بقواعد اللعبة السياسية التي تضمن انتقال السلطة بالطرق السلمية وفق مبدأ الانتخاب الحر والنزيه والمنظم.

وقد جاء في أحدى الدراسات المتخصصة باستشراف واقع ومستقبل السلطة المحلية في فلسطين، وفيما يتعلق بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الحكم، بان النظام الديمقراطي لا يمكن أن يكتمل إلا بتحقيق الفصل الأفقي للسلطات بعضها عن بعض، وبفصل صلاحيات ومسؤوليات كل سلطة عمودياً وبشكل يضمن توزيع هذه الصلاحيات والمسؤوليات على أكثر من مستوى وذلك لتفادي أحكام التسلط السياسي والإداري من أعلى إلى أسفل، لتحاشي الازدواجية، ولتعزيز مبدأ ديمقراطية الحكم[1].

وتقترح الدراسة أن يتم تقسيم السلطة عمودياً، إضافة إلى تقسيمها أفقياً في فلسطين بين ثلاث مستويات وذلك حسب الشكل المرفق:



الشكل رقم 1. اقتراح تقسيم السلطة

(1) علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية نريد**، مصدر سابق، ص88.

الأول: مستوى الحكم المركزي بسلطاته المختلفة وهيئاته المتعددة، علـــى الأصـــعدة التنفيذيـــة والتشريعية والقضائية. ويختص الحكم المركزي بالسلطة والصلاحيات اللازمة لتصريف جميـــع الشؤون التي يتم تحديدها بموجب القانون الأساسي على اعتبار أنها ذات طبيعة عامة وشـــمولية في علاقاتها وانعكاساتها على جميع المواطنين، وتتضمن الصعيدين الداخلي والخارجي معاً(1).

الثاني: تقترح الدراسة أن يتم تقسيم فلسطين إقليمياً إلى أربعة أقاليم مع الأخذ بعين الاعتبار البعد السكاني والجغرافي والاقتصادي كعوامل للتقسيم، ويتم بموجب ذلك خلق أربعة أقـــاليم كبيـــرة تحوي على وحدات صغيرة تعرف باسم المحافظات، وتكون تابعة في شؤون عملها إلى ســـلطة الأقاليم، وهذه الأقاليم هي، نابلس ورام الله والبيرة، والخليل وغزة. ويبرز من اختصاصات هذه الأقاليم عملية التنسيق الداخلي والاضطلاع بمهمة تنمية الأقاليم كوحدة متكاملة تخطيطاً ومتابعة ومراقبة ومحاسبة. وبإيجاد سلطة حكم إقليمي يتم وضع ضوابط لتقليص إمكان محاباة الســـلطة المركزية لسلطات محلية على غيرها ضمن كل إقليم من الأقاليم، حيث أن القضايا والاحتياجات يتم نقاشها والاتفاق عليها بشكل مشترك على المستوى الإقليمي ثم يجري متابعتها على مســـتوى السلطة المركزية. وفيما يتعلق بتركيبة جهاز مستوى الإقليم، يقترح أن يكون على رأسها هيئـــة منتخبة تتألف من رئيس وعدد من الأعضاء بين تسعة وخمسة عشر عضواً، وتخصيص عـــدد من المقاعد للتمثيل غير المباشر لهيئات يتم تحديدها داخل الأقاليم.

الثالث: أما ثالث مستويات الحكم المقترحة فهو المستوى المحلي ويقترح أن يقسم هذا المســـتوى إلى نوعين داخليين يؤثر في تقسيمهما عاملان رئيسيان هما عدد السكان، وقيمة مـــوارد الهيئـــة المحلية المتوقعة للتجمعات السكانية المختلفة، والنوعين هما المجالس المحلية والبلديات.

وبالنسبة للمجالس المحلية فإنها تعتبر وفق هذا المقترح مؤسسة الحكم المحلي للتجمعات التي يقل عدد سكانها عن عشرة آلاف نسمة، وتكون هذه المؤسسات بصورة عامة، محدودة في نشاطاتها وخدماتها، تبعاً لقلة وارادتها المالية، مع التأكيد على عـــدم تحميـــل هـــذا المســـتوى

---

(1) لم يتم البحث هنا في تفصيلات مستوى الحكم المركزي كونه خارج نطاق البحث، وكون هذا المســـتوى يفتـــرض أن يكون واضحاً لدى القارئ.

مسؤوليات تفوق طاقاتها، لذلك لا ينصح أبداً في إنشاء بلديات في هذه التجمعـات إذ أن توقـع المواطن من البلدية يفوق تلقائياً المتوقع من المجلس المحلي. وتؤدي التوقعات المتنامية وغيـر المدعومة بقاعدة مادية إسنادية ملائمة في هذه الحالة، إلى أن تعاني هذه البلديات الصغيرة مـن عجز مالي مباشر ودائم سيؤدي بها إلى الاعتمادية التلقائية على السلطة المركزية مما يؤثر على استقلاليتها وصنع سياساتها.

أما البلديات في هذا المقترح فتمثل المستوى المتقدم من مؤسسات الحكم المحلي، ويمكن تقسيمها وفقاً لمجموعة من الاعتبارات الأساسية، أهمها الموارد والقدرات ومجالات النشـاطات والخدمات إلى ثلاثة أصناف:

الصنف الأول: البلديات الأساسية، وهي بلديات يتوقع أن يتشكل معظمها في المدن الصـغيرة، ويتراوح عدد سكانها بين عشرة آلاف وخمسة وعشرين ألف نسمة، ولأن الموارد الذاتية لمثـل هذه البلديات تبقى محدودة بمحدودية حجم السكان ونوع النشاط الاقتصادي الذي يعتقد أن يبقـى في المستقبل المنظور معتمداً بالأساس على المجال الزراعي، مع إمكانية وجود هامش محـدود من الصناعات الخفيفة، فإن قدرات هذه البلديات ونشاطاتها ستكون على الأغلب محصورة فـي تقديم الخدمات الأساسية، والقيام ببعض المشاريع التنموية الحيوية، وفي الواقع يجب عدم تشجيع بلديات هذا الصنف على القيام بما يتجاوز قدراتها وامكاناتها، حيث سيؤدي التوسع فـي مجـال الخدمات والنشاطات إلى تشرذم المصادر المحدودة لديها، وتكون النتيجة تقلص إمكان التركيـز على توفير المستوى اللائق والفعال من الخدمات، وللخروج والتغلب على الطموحات المتوقعـة في هذه البلديات يمكن لمجموعات هذه البلديات والمجالس المحلية المتقاربة جغرافياً أن تلجأ إلى أسلوب الدمج أو تشكيل مجالس خدمات مشتركة لتحسين خدماتها وتوسيع نشاطاتها.

الصنف الثاني: وهو الذي يمكن أن يطلق عليه تسمية "البلديات الرئيسية" ويقترح تشـكيلها فـي المدن التي يتراوح عدد سكانها من خمسة وعشرين ألفاً وخمس وسبعين ألـف نسـمة. وهـذه البلديات متوسطة في حجمها الوظيفي وتعتبر على الرغم من ذلك رئيسية في التصنيف المقترح. وبما أن الحجم السكاني لمدن هذه البلديات يمكّنها من تجنيد موارد وامكانات أكبر من تلك التـي

يمكن للبلديات الأساسية توفيرها، فإنه بإمكان البلديات الرئيسية التوسع والتنوع في مجال تقديم الخدمات والنشاطات لتشمل بالإضافة إلى سكانها، البلديات الأساسية والمجالس المحلية المجاورة. وبذلك يناط بهذه البلديات الرئيسية مهمة إسناد مستويات السلطة المحلية الأدنى منها فيما تقتصر عن تلبية امكاناتها من خدمات ونشاطات، وخصوصاً فيما يتعلق بالمجالات الاقتصادية والثقافية والترفيهية.

الصنف الثالث: هذا الصنف افترضت الدراسة أن يحمل تسمية "البلديات المركزية" والتي يزيدعدد سكانها عن خمسة وسبعين الف نسمة. وتعتبر هذه البلديات مؤسسات كبيرة الحجم بكل المقاييس، ويتوقع أن تكون شمولية في مجالي العمل والاهتمام، وأن تتكامل ضمنها الاختصاصات. كما يتوقع أن تولي هذه البلديات اهتماماً كبيراً بالجوانب التنموية ليس داخل حدودها التنظيمية فقط، بل على الصعيد الاقليمي أيضاً. وهذا النوع من البلديات أشبه بوحدات حكم محلي وصلاحياتها تتعدى تقديم الخدمات التقليدية كالماء والكهرباء، وذلك بالعناية بالشؤون التعليمية والصحية والشرطة والتركيز على القطاعات الاقتصادية والإنتاجية. ويجب أن يترافق مع هذه التقسيمات ضرورة إحداث تغيير جذري في العقلية السائدة فيها وحولها بالمقدار نفسه.

ويتضح من التصور المقترح أنه يسعى لتحقيق هدفين أساسيين:

أولهما: تحقيق قدرة من الاستقلالية لمؤسسات الحكم المحلي، وتزويدها بدور فعال وتكاملي في مجال اتخاذ القرار على الصعيد الاقليمي.

وثانيهما: ربط مؤسسات الحكم المحلي بعضها ببعض بإطار عنقودي تسلسلي تقدم فيه الخدمات والنشاطات وفقاً للموارد والامكانات من جهة، وتتعاون فيه المؤسسات على الاشتراك بعلاقات تبادلية داخلية، تقلص هدر الامكانات وتستغل بنجاعة المتوفر من الطاقات، لتقدم بشكل أفضل ما يكمن من خدمات لمجمل السكان.

وهذا يقتضي القيام بإدخال تعديلات على القانون القائم كي يتلائم مع هذا الفهم والواقع كون القوانين المعمول بها حالياً قديمة أو منسوخة عن القوانين التي ورثتها السلطة الفلسطينية في ظل الحقب الماضية، ويفترض عند تعديل القانون عدداً من الخطوط الرئيسية:

أولهما: لتحقيق مبدأ الفصل في السلطات ولتعزيز تطبيق مبدأ ديمقراطية الحكم يفترض بالقانون الجديد أن يكفل تحقيق التوازن بين مستوى السلطة العمودي من جهة والتقسيمات الافقية داخل كل مستوى من جهة أخرى، وذلك لتحقيق مبدأ الاستقلالية.

ثانياً: يفترض بالقانون ضمان تحقيق مبدأ الديمقراطية في اختيار أعضاء مجالس الهيئات المحلية، ويجب أن يتم انتخاب رئيس المجلس مباشرة من السكان أنفسهم داخل الهيئة المحلية.

ثالثاً: أن يراعي القانون تحديد صلاحيات رئيس المجلس البلدي وأعضائه وتحقيق التوازن في عملية اتخاذ القرار دون تفرد الرئيس بذلك، مع تشكيل عدد من اللجان من ذوي الخبرة والكفاءات تكون مسؤولة عن متابعة جوانب وظيفية محددة.

رابعاً: وانطلاقاً من الموازنة بين مبدأي الكفاية السياسية والإدارية، يقترح أن ينص القانون على تعيين مديراً للبلدية، وذلك ليتولى الإدارة التنفيذية لجهاز البلدية.

أما في المجال الإداري ونتيجة لوجود أصناف متعددة من مستويات الحكم المحلي فإن الدراسة تقترح أن يتم تحديث الطواقم القديمة في البلديات والمجالس المحلية لتمكينها من القيام بنطاق واسع ومتعدد الأداء والمهمات وذلك عن طريق الاعتماد على الجامعات المحلية وعقد الندوات وورش العمل التدريبية المتخصصة. وأخيراً فإن الدراسة تقترح إجراء تحولات جذرية في وضع الشؤون المالية على أساس الاستقلالية المالية من خلال منح الصلاحية في تحصيل مستحقات الضرائب والرسوم من السكان وتحويل عوائد الضرائب للهيئات المحلية من السلطة المركزية بانتظام.

إن هذه الدراسة من الدراسات القليلة والمهمة التي تطرقت إلى مؤسسات الحكم المحلي في فلسطين من كافة الجوانب القانونية والإدارية والمالية، إضافة إلى وضعها تصور كامل

للهيكلية المقترحة لدولة فلسطين، وهي تعد الأولى التي جاءت كرد فعل على العقلية التي سادت فلسطين اتجاه السلطة المحلية المتمثلة بمفهوم التسلط والمركزية[1].

2:2:4 إنشاء وزارة الحكم المحلي:

إثر التوقيع على الاتفاقية المرحلية بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومية الإسرائيلية عام 1993 والمتعلقة بمناطق في قطاع غزة وأريحا، وبعد الاعلان عن إقامة السلطة الوطنيـــة بموجب هذه الاتفاقية عام 1994 وصدور المرسوم الرئاسي الفلســطيني والقاضـــي باســتمرار العمل بالقوانين والأنظمة التي كانت سارية في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل الخــامس مــن حزيران لعام 1967، في الأراضي الفلسطينية، إثر ذلك بدأت السلطة الوطنية عملها في تنظــيم وتشكيل ذاتها. وقد ضمت هيكلية السلطة الفلسطينية منذ البداية وزارة تعنى بشــوؤن المجــالس والوحدات المحلية في فلسطين أطلق عليها وزارة الحكم المحلي[2].

ومع أن مفهوم الحكم المحلي يعني الاستقلالية السياسية والإدارية والتشريعية لمســتوى السلطة المحلية عن مستوى السلطة المركزية وهو ما تم الإشارة إليه أثنــاء دراســة النمــاذج المختلفة للحكم المحلي والإدارة المحلية باعتباره الأساس التطبيقي لنموذج الفصــل، وأن هــذا النموذج لا يمكن أن يوجد إلا ضمن إطار سياسي ديمقراطي[3]، إلا أن هيكلية السلطة الفلسطينية قد ضمنت منذ بداية تشكيلها وزارة للحكم المحلي، ومع أن التعارض بين مفهوم الحكم المحلــي وإنشاء وزارة تحمل هذه التسمية على صعيد السلطة المركزية واضح وجلي من حيث أن مفهوم الحكم المحلي يعني تطبيق مفهوم اللامركزية بمضامينها الأساسية من حيث الاستقلالية السياسية والإدارية لمستوى السلطة المحلية[4]، غير أن المتخصص في علم الإدارة قــد يجــد للوضــعية

---

(1) لمزيد من التوسع راجع علي جرباوي، أي نوع من السلطة المحلية نريد مصدر سابق، إذ تعتبر دراسته من الدراسات القليلة والمهمة التي تطرقت إلى مؤسسات الحكم المحلي الفلسطيني من كافة جوانبها القانونية وافدارية والمالية، ووضــع خلالها نظرة افتراضية أو تصور للملامح الأساسية للنظام السياسي الفلسطيني المستقبلي.

(2) تشكيل لا مركزية الحكم المحلي، امكانيات وقضايا خاصة بتطبيق اللامركزية في الحكم المحلي في الضــفة الغربيــة وقطاع غزة، إعداد شركاء في التنمية الريفية (ARD)، 2000، ص8.

(3) علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية نريد**، مصدر سابق، ص24.

(4) نفس المصدر، ص109.

الاستثنائية في الحالة الفلسطينية ما يبررها، فالهيئات المحلية الفلسطينية وعلى مدار عشرات السنين من التهميش والتبعية والتحكم بها من قبل السلطات المركزية الخارجية أصبحت في حالة يرثى لها وأصبحت تعاني من الضعف والهشاشة ما لم يسمح لها بإعادة تفعيل ذاتها واستنهاض مقوماتها من دون محرك خارجي يسند إليه إعادة ترميم وتنشيط هذا المستوى من السلطة، ويشرف على وضع الأسس التطبيقية لنظام سياسي ديمقراطي، على أن لا يكون تدخل هذا المحرك (وزارة الحكم الحلي) لأسباب نابعة عن رؤية شمولية لنظام الحكم، وأن لا يكون ثابت ودائم، بل تقتصر مهمته على تأسيس وممارسة الفصل العمودي بين السلطات وأن يضع ذلك موضع التنفيذ(1).

منذ لحظة إنشائها قامت وزارة الحكم المحلي بتبني مفهوماً محدداً للحكم المحلي يتضمن "أن الحكم المحلي يتألف من هيئات محلية على شكل مجالس بلدية وقروية، ومجالس خدمات مشتركة، تعمل على خدمة المواطنين، ولكل هيئة محلية منطقة نفوذ ضمن حدود الدولة ككل"(2). واختطت الوزارة سياسة عامة ركزت على أربعة أهداف رئيسية تتضمن(3):

أولاً: صيانة وترسيخ مفهوم الحكم المحلي وتعميم اللامركزية الإدارية والارتقاء بمؤسسات الحكم المحلي لتتلائم مع الأهداف الوطنية في بناء مجتمع مدني فلسطيني يستند إلى الانتخاب الديمقراطي.

ثانياً: النهوض بمستوى الخدمات في الريف الفلسطيني بما يسهم في جسر الهوّه بين الريف والحضر الفلسطيني.

ثالثاً: بناء القدرة الذاتية للهيئات المحلية.

---

(1) نفس المصدر، ص110.

(2) منشورات وزارة الحكم المحلي، إنجازات الوزارة حتى عام 1998، (دائرة الاعلام والنشر)، 1998، ص1.

(3) تشكيل لا مركزية الحكم المحلي، إمكانات قضايا خاصة بتطبيق اللامركزية، في الضفة الغربية وقطاع غزة، مصدر سابق، ص8.

رابعاً: مراجعة أوضاع الهيئات المحلية التي كانت قبل قيام السلطة الفلسطينية وصولاً لرؤية في مجال الحكم المحلي تتلائم والخصوصية الفلسطينية.

ومنذ نشأتها حققت الوزارة انجازات هامة، فبالإضافة إلى تنظيم هيكليتها الخاصة وتوظيف وتدريب كوادرها، وإنشاء دوائر لها في المحافظات الفلسطينية المختلفة، قامت الوزارة بإقامة إدارة محلية في أكثر من خمسمائة تجمع سكاني، لم يكن لمعظمها من قبل تنظيم أو وضع حقيقي، معتمدة في ذلك على أسلوب التعيين. وعلى صعيد البلديات، فقد استحدثت الوزارة بلديات في العديد من المناطق، حيث تم تحويل بعض المجالس القروية إلى بلديات، أما على صعيد القوانين، فقد قامت الوزارة وأعدت عملية تشريع قانون الهيئات المحلية الفلسطينية لسنة 1997، الذي قدم إطاراً موحداً للمجالس البلدية والقروية، وكذلك إعداد قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية لعام 1996. وفي ظل هذه الظروف، ما زالت الوزارة تضع على سلم أولوياتها تطوير أنظمة الإدارة المركزية وتفعيل سياسات اللامركزية التي توازن بين سلطات وصلاحيات الحكم المحلي والمركزي.

3:2:4 الإطار القانوني:

ولتنظيم عمل الحكم المحلي قامت الوزارة بإعداد قوانين تحكم عملها تمثلت بقوانين الهيئات المحلية الفلسطينية وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية.

1:3:2:4 قانون الهيئات المحلية الفلسطينية:

بعد مداولات عاصفة داخل أروقة المجلس التشريعي الفلسطيني اتسمت بالصد حيناً والرد حيناً أخر، وبعد تقديم العديد من المسودات والمشاريع المقترحة لقانون الهيئات المحلية الفلسطينية، وافق المجلس التشريعي بالقراءة الثالثة على مشروع قانون الهيئات المحلية الفلسطينية بطبيعته المتداولة وقد أحيل إلى رئيس السلطة الفلسطينية للمصادقة عليه وصدر بتاريخ 1997/10/12 وحمل الرقم (1) لسنة 1997[1].

---

(1) الوقائع الفلسطينية، **الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية**، ع20، صادر بتاريخ 29/نوفمبر 1997.

ويوفر قانون اليهئات المحلية الفلسطينية إطاراً قانونياً للحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة، ويحدد دور المجالس المنتخبة للحكم المحلي وعلاقاتها مع السلطة المركزية بالأساس من خلال وزارة الحكم المحلي[1] وقد أتى هذا القانون كوريث للتشريعات الأردنية السابقة في الضفة الغربية والمتمثلة بقانون البلديات رقم 29 لسنة 1955، وقانون إدارة القرى رقم (1) لسنة 1954، والتشريعات الانتدابية السارية في قطاع غزة والمتمثلة بقانون البلديات رقم (1) لسنة 1934 وقانون إدارة القرى لسنة 1944، كما يأتي القانون الجديد في أعقاب سلسلة طويلة من الأوامر العسكرية الإسرائيلية في الضفة الغربية وقطاع غزة والتي عملت على تعطيل عمل قطاع الحكم المحلي.

ووفقاً لأحكام هذا القانون تقوم (وزارة الحكم المحلي) برسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل مجالس الهيئات المحلية. وكذلك القيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الاقليمي في فلسطين، ووضع أية أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في القانون[2] واعتبر القانون الهيئات المحلية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي تحدد وظائفها وسلطاتها بمقتضى القانون. ويتولى إدارة الهيئة المحلية مجلس ينتخب أعضاؤه انتخاباً حراً ومباشراً ويحدد عدد أعضاؤه وفقاً لنظام يصدر عن الوزير ويصادق عليه مجلس الوزراء[3].

وأجاز القانون لمجلس الوزراء استحداث أو الغاء أو ضم أو فصل أي هيئة محلية أو أجزاء منها أو تشكيل هيئة محلية لها بناءاً على تنسيب من الوزير[4].

---

(1) لا مركزية الحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة، ARD، مصدر سابق، ص7.

(2) المادة الأولى من قانون الهيئات المحلية، مصدر سابق لعام 1997.

(3) المادة الثانية من القانون الهيئات المحلية لعام 1997.

(4) المادة الرابعة من قانون الهيئات المحلية لعام 1997.

ويتم انتخاب رئيس الهيئة المحلية من داخل الأعضاء المنتخبين[1]. أما صلاحيات المجالس فقد حددها القانون في قائمة تضم ما لا يقل عن 27 بنداً وتشمل تخطيط المدن والشوارع والمباني، ورخص البناء والمياه والكهرباء وغيرها[2].

ويحق للمجلس وبموافقة الوزير أن يضع أنظمة لتمكينه من القيام بأية وظائف أو ممارسة أي صلاحية من الصلاحيات المذكورة في القانون[3]. وتضمن القانون بنداً جديداً فيما يتعلق بمجالس الخدمات المشتركة، حيث أنه وبموافقة الهيئات المحلية المتجاورة يجوز للوزير إنشاء مجالس خدمات مشتركة لمجموعة متقاربة من الهيئات المحلية. وقد تضمن القانون أربعون مادة تتعلق بكافة صلاحيات المجالس وعلاقتها مع السلطة المركزية. وتخضع أعمال المجالس لمراقبة وزارة الحكم المحلي ودورها التنظيمي.

لقد تبنت الوزارة سلسلة محددة من الأنظمة الداخلية واللوائح جرى إعدادها بموجب القانون تحت إشراف الوزارة. وجدير بالتنويه أن معظم هذه الأنظمة تتعلق بأمور يمنحها القانون للمجالس المحلية بإنشائها وليس للوزير وهو ما يتعارض مع المفهوم اللامركزي للحكم المحلي الذي تسعى الوزارة لإيجاده.

ولم تقم الوزارة في الوقت ذاته باستكمال وضع الأنظمة والسياسات الخاصة المتعلقة بعمل الهيئات المحلية مثل نظام موظفي الهيئات المحلية وإدارة الموارد البشرية والأنظمة المالية والمشتريات[4]. لذلك ليست هناك سياسات واضحة تتعلق بأية قرارات يمكن اتخاذها في مكتب الوزارة في المحافظة، أو أي قرارات ينبغي تحويلها إلى المركز. وفي هذا الوضع فإن مهمة الموافقة تتم عشوائياً ويتم التعامل مع القضايا الكبيرة والصغيرة بالطريقة نفسها[5]. ونتيجة لذلك

---

(1) تم لاحقا تعديل البند المتعلق بانتخاب الرئيس حيث وحسب قانون الهيئات المحلية ما زال البند المتعلق بالرئيس كما هو حيث ينتخب من المواطنين مباشرة بينما يتم تعديل هذا البند في قانون انتخابات الهيئات المحلية بحيث أصبح ينتخب من الأعضاء.

(2) المادة 15/أ من قانون الهيئات المحلية.

(3) المادة 15/ب من قانون الهيئات المحلية.

(4) لا مركزية الحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة، ARD، مصدر سابق، ص11.

(5) نفس المصدر، ص10.

فإن النظام القانوني المنظم بشكل عام غير ثابت أو واضح، كذلك لم يتم تعديل أو إلغاء القوانين التي كانت موجودة قبل إنشاء السلطة الفلسطينية والمتعلقة بمسؤوليات وصلاحيات المحافظ في (النظام المصري أو الأردني)، فالقوانين السابقة والأوامر العسكرية الإسرائيلية فيما يتعلق بقضايا معينة مثل التنظيم الحضري ما زالت موجودة، وإلى جانب عدم إجراء انتخابات فإن القانون يخلق عدم وضوح أكبر(1).

وسيتم التطرق -خلال هذا الفصل عند الحديث عن تحليل واقع العلاقة بين الهيئات المحلية والوزارة- للمنهج التطبيقي للقانون ومقارنته مع القوانين والتشريعات السابقة، ودراسة الاخفاقات التي وقعت بها السلطة المركزية ووزارة الحكم المحلي على الواقع العملي.

2:3:2:4 قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية:

بالإضافة إلى قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، يشمل الإطار القانوني المنظم للحكم المحلي في فلسطين القانون رقم (5) لسنة 1996(2) والمتعلق بانتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، وهو كما واضح من اسمه يعني تنظيم التمثيل الانتخابي لرؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية.

ويمثل هذا القانون حدثاً هاماً في مجال الحكم المحلي، ويعتبر ضمانه لكون الحكم المحلي على هذا المستوى ديمقراطياً، من خلال تنظيمه لعملية انتخاب رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية الفلسطينية، تلك العملية التي تعطلت طويلاً خلال فترة الاحتلال، خاصة بعد انتخابات 1976. غير أن هذا القانون وطوال مدة تسع سنوات بقي حبراً على ورق، كونه لم يتم تطبيقه على أرض الواقع إلا في 2004/12/23 حيث تم إجراء انتخابات جزئية لعدد من الهيئات المحلية طالت ست وعشرون هيئة محلية في الضفة الغربية وعزة في قطاع غزة. ولا زالت السلطة المركزية حتى بعد اقرار إجراء الانتخابات وعلى مراحل تمارس سياسة التعيين لأعضاء الهيئات المحلية. وبات من الواضح أن مبررات التعطيل كانت سياسة أكثر منها أي

---

(1) لا مركزية الحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة، ARD، مصدر سابق، ص10.

(2) الوقائع الفلسطينية، **الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية**، ع16، بتاريخ 30 يناير 1997.

شيء أخر، ولعل الانتخابات التي جرت أخيراً في بعض الهيئات المحلية تؤكد ذلك وتدل على عدم وجود إرادة لدى السلطة المركزية في الماضي لإجرائها، ولم يكن شعار المبررات الأمنية المرفوع سابقاً له أي معنى كون الوزارة استطاعت أن تنجز المرحلة الأولى دون أي عوائق تذكر.

وقد أخذ قانون انتخاب الهيئات المحلية الوقت الكبير داخل أروقة المجلس التشريعي حتى تم إقراره بصورته النهائية، حيث تضمنت هذه المحاولات والقراءات المتعاقبة تعديلات من هنا وهناك حتى تتوافق مع أراء أعضاء المجلس التشريعي دون المجتمع المحلي. وقد تم تعديل وحذف العديد من البنود المقترحة والتي تعتبر في نظر البعض ضرورية. فعلى سبيل المثال كان هناك في احد المسودات المقترحة أن يتم تحديد المؤهل العلمي للمرشح لكل مستوى من مستويات الهيئات المحلية، ألا أنها استثنيت وحذفت من مواد القانون. كذلك فقد ألغي في الأونة الأخيرة وقبل إجراء الانتخابات بند يتعلق بانتخاب الرئيس، بحيث أصبح يتم انتخابه من داخل أعضاء الهيئة المنتخبة[1]. غير أن أهم ما تضمنه قانون انتخاب الهيئات المحلية هو تشكيل لجنة عليا للانتخابات تتولى إدارة الانتخابات والإشراف عليها، إلا أن شروط عضويتها وعدد أعضائها لم يحدد، حيث أن إمكانية اختيار أعضائها من شخصيات عامة وغير مرتبطة بالجهاز الحكومي يمكن أن يمنحها الاستقلالية والحيادية أكثر.

3:1:2:2:4 الهيكلية التنظيمية لنظام الحكم المحلي الفلسطيني:

من أجل النهوض بواقع المجتمع المحلي الفلسطيني الذي عانى خلال الحقب السابقة، وضعت وزارة الحكم المحلي رؤية جديدة للنظام المحلي الفلسطيني، وعلى ضوء هذه الرؤية يتشكل النظام المحلي الفلسطيني من مستويين هما:

المستوى الأول: ويقع على رأس قمة الهرم البنيوي لهذا المستوى، السلطة المركزية ممثلة بوزارة الحكم المحلي بمقر رئيسي لها في رام الله وأخر في غزة، وللوزارة مكاتب فرعية (مديريات أو مكاتب في المحافظات) التي تمارس اختصاصاتها داخل حدود المحافظة، وهي

(1) مشروع معدل لقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية، لعام 2004.

مساءلة مباشرة أمام الوزارة (المركز) وتشكل هذه الدوائر الطبقة الثانية على المستوى المركزي وتعتمد نمط عدم التركيز الإداري في الإدارة. وقد بلغ عدد الدوائر التابعة للوزارة ست عشر دائرة، تقع احدى عشرة منها في الضفة الغربية، وخمس أخرى في محافظات قطاع غزة. ويرأس كل دائرة مديراً عاماً وتعتبر كل دائرة نمط مصغر عن الوزارة[1].

المستوى الثاني: هو المستوى اللامركزي (المحلي) والذي يتمثل في المجالس والهيئات المحلية. حيث كان عدد البلديات حتى عام 1994 (30) بلدية إلى جانب (109) مجالس قروية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وبعد قيام السلطة الوطنية وإنشاء وزارة الحكم المحلي ازداد عدد وحدات الحكم المحلي إلى (120) بلدية و(251) مجلساً قروياً و(127) لجنة مشاريع أو لجنة تطوير*، إضافة لذلك أصبح هناك (49) مجلس خدمات مشترك و(17) لجنة تخطيط اقليمية للمشاريع التنموية المشتركة في مختلف أنحاء الضفة الغربية وقطاع غزة[2].

مرت هيكلية الحكم المحلي في عملية إعادة تنظيم كبرى منذ عام 1994، عندما قررت السلطة الفلسطينية ممثلة بوزارة الحكم المحلي بزيادة هذه العدد الكبير من البلديات والمجالس القروية ولجان المشاريع ويبدوا أن هذا القرار اتخذ دون دراسة وتحضير مسبقين وملائمين، حيث يشكل ذلك أعباءاً مالية وإدارية كبيرة مستحقة على السلطة المركزية، كذلك لم تكن هناك معايير بني عليها هذا التوجه، ومن الواضح أن القرار تخذ لاعتبارات سياسية أكثر منها فنية. ولم تجري أية دراسة علمية حتى الان لمتابعة مدى ملاءمة وجدوى هذا القرار الذي كان له انعكاسات مهمة على المجتمعات المحلية التي ارتفعت مكانتها فجأة، ومن المهم إجراء مراجعة شاملة لهذا الإجراء وأن يتم تقييم تأثيره اقتصادياً وتنموياً، فالمشاكل الفعلية التي سببتها هذه الزيادة المفاجئة خلقت مشاكل إدارية ومالية وفنية، حيث لم تتمكن العديد من الهيئات المحلية

---

(1) عبد الناصر مكي، **العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية**، مصدر سابق، ص130.

* لجان المشاريع هي لجان تتكون من ثلاث إلى خمسة أعضاء في التجمعات السكانية التي يقل عدد سكانها عن ألف نسمة.

(2) وزارة الحكم المحلي، الحكم المحلي في ثماني سنوات، مصدر سابق، ص16، ثم في الأونة الأخيرة دمج لجان التخطيط الاقليمية ومجالس الخدمات المشتركة تحت مسمى واحد عرف "بمجالس الخدمات المشتركة للتخطيط والتطوير، ووضع نظام خاص بها تمت المصادقة عليه من الوزير.

المستحدثة سواء كانت بلدية أو قروية أو لجان مشاريع من دعم نفسها مالياً أو إدارياً بسبب الافتقار إلى القاعدة التمويلية المطلوبة لتمويل عملياتها. وكان عليها بالتالي أن تعتمد بالكامل على السلطة المركزية، أو على التبرعات الخارجية. فقد قال أحد رؤساء البلديات في منطقة الخليل خلال إعداد تقرير تشخيصي لواقع الهيئات المحلية أنه لم يتمكن من تعيين محاسب لترتيب حسابات البلدية لعدم توفر امكانيات مالية، وهناك بلديات تفتقر إلى الموظفين الفنيين لإدارة شؤون البلدية اليومية(1).

إن تبريرات وزارة الحكم المحلي لإنشاء هذا العدد الضخم من البلديات والمجالس القروية، وقد جاء على لسان وزير الحكم المحلي السابق "صائب عريقات" قال "نحن فعلاً بحاجة إلى هذا العدد من الهيئات المحلية، حفاظاً منا على الشخصية الاعتبارية لكل تجمع سكاني"، ومن أجل الحد من سلبية هذه الظاهرة أردف قائلاً "لا نستطيع دمج هذه القرى مع بعضها البعض، والذي عملناه أننا أبقينا لكل تجمع سكاني شخصيته الاعتبارية، وبدأنا بتوحيد هذه الشخصيات من خلال مجالس الخدمات المشتركة"(2).

كانت وزارة الحكم المحلي في الوقت الذي جرت فيه الزيادة الكبيرة في عدد وحدات الحكم المحلي ما تزال في المرحلة الأولى من تنظيم هيكليتها. ولا يبدو أنه تم التصريح رسمياً عن المعايير الفعلية التي جرى على أساسها تشكيل هذه البلديات والمجالس القروية الجديدة. وكون الباحث كان جزءاً من تنفيذ هذه السياسة ضمن الدائرة المتخصصة بذلك وهي دائرة التفتيش والمتابعة فقد كانت المعايير التي وضعتها الدائرة ووافقت عليها الإدارة العليا للوزارة تتضمن معيار أساسي هو عدد السكان إضافة إلى اعتبارات جغرافية وسياسية، فكل تجمع سكاني يزيد عدد سكانه عن خمسة آلاف خمسة كان مؤهلاً لكي يتم ترفيعه إلى بلدية. مع الأخذ بعين الاعتبار جانب الامكانيات الاقتصادية والمؤسساتية التي يحتويها التجمع السكاني وإن كان هناك موظفين لدى الهيئة المحلية أم لا. ومع ذلك فهناك بعض التجمعات السكانية التي يقل عدد سكانها عن خمسة آلاف قد تم تحويلها سواء إلى بلدية أو مجلس محلي. وقد أخذ بعين الاعتبار

---

(1) مشروع دعم الاصلاح، تقرير تشخيصي، المرحلة الأولى، برنامج الأمم المتحدة الانمائي، 2004، ص55.

(2) مقابلة مع وزير الحكم المحلي، مجلة الحكم المحلي، ع4، أب 2000، ص28.

في هذه التجمعات الأسباب السياسية والجغرافية. ومثال ذلك كافة التجمعات السكانية المحيطة بمدينة القدس حيث تم تحويل كافة الامكانات التي تتمتع بها البلديات إلى اختصاصاتها حتى تمكنها من الاعتماد على نفسها قدر الامكان. ولا يخفي الباحث أن هناك بعض الاعتبارات غير السياسية (اعتبارات شخصية) قد أخذت بعين الاعتبار في الترفيع من خلال الضغط الذي مارسه بعض المتنفذين في السلطة على وزارة الحكم المحلي من أجل تحويل أو ترفيع بعض الهيئات المحلية في محافظاتهم.

وللتمييز بين البلديات، قامت وزارة الحكم المحلي باعتماد تصنيف لهذه البلديات، وقامت بتقسيمها إلى أربع فئات رئيسية بالاستناد إلى التعداد السكاني وتاريخ إنشائها مع الملاحظ أن هذا التصنيف لم يؤثر على عملياتها أو مسؤولياتها. وإضافة إلى البلديات والمجالس المحلية والقروية، أنشأت الوزارة لجان مشاريع قروية لتقوم بدور السلطات المحلية نيابة عن وزارة الحكم المحلي في التجمعات الصغيرة جداً التي لا يتجاوز عدد سكانها عن الألف نسمة. وبذلك أصبح نظام الحكم المحلي يتكون من الوحدات المحلية التالية وفق تصنيفها[1]:

الفئة	العدد	المعايير
بلدية فئة "أ"	14	مراكز المحافظات
بلدية فئة "ب"	24	أنشئت قبل عام 1994
بلدية فئة "ج"	41	أنشئت بعد عام 1994 وعدد سكانها يزيد على 15000
بلدية فئة "د"	40	أنشئت بعد عام 1994 بعدد سكان أقل من 15000-5000
مجالس قروية	251	عدد سكانها أقل من 5000
لجان مشاريع	127	تجمعات صغيرة جداً

والملاحظ من الجدول السابق أن بلديات فئة "أ" وبلديات فئة "ب" تعمل قبل عام 1967، ولديها خبرة طويلة في الإدارة المحلية وبالتالي فهي تعمل بشكل جيد نسبياً في أغلبها فيما يتعلق بتقديم الخدمات وتمويل عملياتها، وإن كان ذلك على مستويات مختلفة. أما بالنسبة لبلديات فئة

(1) **مجلة الحكم المحلي**، الحكم المحلي في ثماني سنوات، مصدر سابق، ص71.

"ج" و"د" فهي أنشأت بعد عام 1994، وعمل بعضها بشكل جيد جداً وتمكن من تبرير إنشـــائها، إلا أن البعض الأخر ما زال ضعيفاً إلى حد كبير(1).

3:2:4 دور المحافظات وعلاقتها بالحكم المحلي:

استند تقسيم الضفة الغربية وقطاع غزة إلى ست عشرة محافظة، إلى أمر إداري أصدره رئيس السلطة الفلسطينية. ويرأس كل محافظة "محافظ" يعين من قبل رئيس السلطة الفلســطينية، والمحافظة جزء من الهيكلية الإدارية التابعة لوزارة الداخلية وهي مساءلة في عملها أمام وزارة الداخلية أو رئيس السلطة الفلسطينية وليس أمام وزارة الحكم المحلي. ويمثل المحـــافظ الســـلطة المركزية. والهدف من إثارة موضوع المحافظات ضمن المستويات الخاصـــة بهيكليـــة الحكـــم المحلي، إنما جاء نظراً للصلاحيات المهمة التي أسندت للمحافظين مثل الإشراف علـــى الأمـــن والمجالس المحلية والهيئات الحكومية جميعها في محافظاتهم. وبموجب هذا الترتيب فإن البلديات والمجالس القروية، إضافة إلى مديريات الحكم المحلي في الموقع قد تجد نفسها واقعة تحت شكل مزدوج من السيطرة، تمارسها وزارة الحكم المحلي والمحافظ.

وقد صدر مرسوم رئاسي في تموز يوليو 2003 يمنح المحافظين صـــلاحيات أوســـع، خاصة في مجالات التخطيط وتحديد استعمالات الأراضي، ألا أن تنفيذ المرسوم علق على مـــا يبدو جزئياً بسبب الاحتجاجات التي أبدتها وزارة الحكم المحلي. وقد سبق هذا المرســـوم أيضـــا طرح موضوع التشكيلات الإدارية(2) الذي أقره المجلس التشريعي بالقراءتين الأولى والثانية، إلا أنه أيضاً جمد بسبب الاحتجاجات التي قامت بها الهيئات المحلية واتحاد السلطات المحلية بـــدعم وتأييد من وزارة الحكم المحلي، كونه يتعارض مع الكثير من الصلاحيات التي تتمتع بها وزارة الحكم المحلي، وكون القانون يؤدي إلى الانتقاص من الاستقلالية الذاتية للبلديات، واتخاذ القرار على المستوى المحلي مقابل الحكم المركزي.

---

(1) مشروع دعم الإصلاح في الحكم المحلي، تقرير تشخيصي، مصدر سابق، ص73.

(2) لا مركزية الحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة، ورقة نقاش ARD، مصدر سابق، ص13.

3:4 دور القوانين والأنظمة الخاصة بالهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة والتنمية:

المتتبع لتطور الأوضاع في الأراضي الفلسطينية خلال التسع سنوات الماضية عامة وفي عملية بناء الهيئات المحلية وتفعيل دورها خاصة، يجد أنها تواجه تحديات متعددة، إذ ما زالت عملية البناء تواجه باختناقات عديدة نتج بعضها من عدم استقرار الأوضاع السياسية خاصة في ظل انطلاقة انتفاضة الأقصى وما أفرزته من متغيرات على الأرض جراء سياسات الاحتلال القمعية، ويتصل بعضها الآخر بأسلوب الإدارة المتبع فلسطينياً في إدارة مؤسسات السلطة الفلسطينية.

سبق أن تطرق الباحث إلى دور اللامركزية والحكم المحلي في مواجهة الأزمات الطارئة من خلال استنادها إلى المشاركة والديمقراطية مما يزيد من انتماء المواطن إلى سلطته وبلده. والأوضاع التي واجهتها السلطة الفلسطينية قبل وخلال الانتفاضة اثبتت أن الفلسطينيين بحاجة إلى تعزيز مشاركتهم في المسؤوليات والحقوق أكثر من أي وقت مضى. ففي ظل استمرار الاحتلال الإسرائيلي وعودته إلى احتلال المناطق التي انسحب منها بموجب الاتفاقات مع السلطة الوطنية، واجه الكثير من المؤسسات تحدياً كبيراً أدى إلى توقف العديد منها عن تقديم خدماتها، وتخبطت عملية التخطيط عند مؤسسات أخرى، وزادت المركزية غير الفعالة في الكثير من هذه المؤسسات، وهو ما يتعارض مع مفهوم اللامركزية التي تستوجب توفر مؤسسات رسمية قوية، متماسكة، ومهنية، ونظام حكم يستمد شرعيته من الجمهور ويسعى لتفعيل المصادر ويوجهها وينظم الطاقات البشرية والمؤسساتية نحو تحقيق أهداف التنمية البشرية المستدامة الشاملة.

إن نظاماً لا مركزياً، إشراكياً، لا يمكن تحقيقه بدون إدارة مركزية قائمة على سيادة القانون، ومنهجية عمل ديمقراطية. وتتصف العلاقة بين المركزية واللامركزية بالجدلية فقوة المركز لا بد أن ينتج عنه قوة للمجتمعات المحلية والتي تؤدي بدورها إلى قوة السلطة المركزية. وهذا يستدعي على الصعيد الفلسطيني إعادة تفعيل دور مؤسسات السلطة الفلسطينية،

والعمل على تصحيح مسارها وتقييم أدوارها، بما فيها أنظمة ومؤسسات الحكم المحلي. حيث أصبح هناك تأكيداً على أن الحكم المحلي بشمولية مفهومه يتضمن جوانب تنموية ديمقراطية، مؤسساتية، تتطلب درجة عالية من التفويض للمجتمعات المحلية بكافة مراحل التخطيط والتنفيذ والتقييم.

كما أن عمل الهيئات المحلية وخاصة في الظروف الراهنة يتطلب منها الدخول في مجالات اجتماعية واقتصادية وسياسية، وفي الوقت نفسه يفترض الوضع درجة عالية من المشاركة المجتمعية، وتفويضاً جماهيرياً للمجالس المحلية، وقدره لدى الجمهور على مساءلة ممثليه ومحاسبتهم.

إن تقييماً لدور السلطة الفلسطينية في بلورة تنمية مجزية على الصعيد المحلي يعتبر إيجابياً، لكنه في الوقت ذاته ليس بالمستوى المطلوب، ولا حاجة للتأكيد بأن عوامل خارجية قد أثرت على أدائها، ولكن العامل الذاتي كان هو المؤثر الأهم. فاتفاق أوسلو حصر نفوذ السلطة الفلسطينية بالسكان أساساً، وأضعف علاقتها بمستقبل الأرض، وقيد أداءها بميزان قوى مختل لصالح إسرائيل، ووفر للأخيرة فرصة خلق حقائق وواقع إضافيين على الأرض[(1)]. وكان لعدم تمكن السلطة الفلسطينية من بناء علاقة أكثر إيجابية مع المجتمع الفلسطيني عامة، وهيئاته المحلية خاصة دور في الحد من قدرتها على الفعل بما يكفي لدعم النواحي الإيجابية في اتفاقات السلام وترشيدها أو تعديلها أو الغاء ما كان ممكن الغاؤه من شروطها أو تحييده[(2)].

وتتمثل التحديات التي تواجهها السلطة الفلسطينية في سببين أساسيين[(3)]:

الأول: غياب حاكمية صالحة، وإطار متوازن يجمع النشاطات الفلسطينية المختلفة وينظمها، وانصراف غالبية الوزراء للعمل السياسي وترجيحه على الدور المهني التكنوفراطي المناط بهم،

---

(1) مصطفى البرغوتي، **مؤتمر عقد تحت عنوان "منظمات المجتمع المدني ودورها في المرحلة المقبلة"**، ورقة قدمت في مؤتمر عقد في جامعة بيرزيت بين 13- 15 أيار، 1994.

(2) **تقرير التنمية البشرية لعام 2002**، مصدر سابق، ص46.

(3) نفس المصدر، ص46.

وعدم توفر الخبرة المهنية المناسبة عند بعضهم في مجال عمل الوزارة التي يضطلعون بسمؤولياتها.

والسبب الثاني: يتعلق بعدم تركيز السلطة الفلسطينية على العلاقة الجدلية بين التنمية ومقاومة الاحتلال، التي نشأت في الأراضي المحتلة قبل قيام السلطة الفلسطينية واستمرت خاصة مع انتفاضة الأقصى، وكذلك بسبب ضغط المسار السياسي على السياق الفلسطيني العام، واحتلال المقاومة موقعاً متقدماً على التنمية والمشاركة المجتمعية، حيث فصلت قيادة السلطة موضوعة التنمية عن السياسة وفصلت الاثنتين عن المشاركة المجتمعية.

ونتيجة لذلك نشأ بين الفلسطينيين حالة هي مزيج من الرضا لقيام سلطة فلسطينية تمارس دورها للمرة الأولى على أرض فلسطينية، وعدم الرضا عن أدائها على الصعيد الحياتي، وتعزز هذا الشعور مع اندلاع انتفاضة الأقصى في أواخر أيلول 2000، والتراجع الذي أصاب المؤسسات الرسمية، وغياب دور مؤثر لها في إدارة الأزمات التي واجهها الفلسطينيون على الصعد الحقوقية، الأمنية، الخدماتية والتنموية. وقد ترجم المجتمع حالة عدم الرضا إلى المطالبة بتوسيع الممارسة الديمقراطية، وفتح الأبواب أمام المجتمع بكافة شرائحه للمشاركة في إدارة شؤونه. وتصاعدت المطالبة بضروة الخروج من مأزق الفصل بين السياسي والتنموي، ومن التمركز العالي للسلطة وانحصارها في القمة، والمطالبة بتفعيل العلاقة بين المؤسسات الرسمية والأهلية، وتعزيزها بالقدر الكافي للقيام بمسؤولياتها. وتعزز النقد مع تنامي عدد الهيئات المحلية (كالبلديات والمجالس القروية) دون دعم مالي يمكنها من القيام بواجباتها المنوطة بها بموجب القوانين والأنظمة، ودون تفويضها بصلاحيات كافية تسمح لها بالمشاركة في صنع القرار[1].

1:3:4 الحكم المحلي بين التشريع والممارسة:

تضم منظومة الحكم المحلي الرسمي مؤسسات التخطيط التنموي بما في ذلك الوزارات ذوات الاختصاص، المجلس الأعلى للتنظيم العمراني، اللجان الاقليمية المركزية للتنظيم، اللجان

(1) وزارة الحكم المحلي، **الوضع الإداري في الوزارة** (إدارة العلاقات العامة والاعلام) بدون تاريخ، ص4.

المحلية للتنظيم والأبنية، والبرامج التي تنشأ بشكل دائم أو مؤقت لمعالجة قضايا أو تنفيذ مهام محدده، وتضم أيضاً دوائر لعمليات التخطيط والتنفيذ، والقوانين والأنظمة واللوائح التي تنظم عمل المجالس، وعلى صعيد المجتمع المدني تضم الهيئات المحلية، باعتبارها منتخبة من الأهالي ومؤسسات المجتمع المدني بأطيافها المختلفة.

ولا تتفاوت الآراء كثيراً في فلسطين حول التنظيم الأفضل للحكم المحلي والعلاقة مع السلطة المركزية. ويكاد يكون هناك إجماع على نمط واحد للحكم المحلي، كما هو واضح في النصوص الدستورية المختلفة، فالمادة (167) من مشروع الدستور الفلسطيني المؤقت[1] تنص على "تنظيم العلاقة بين إدارات الوحدات المحلية على أسس من الديمقراطية واللامركزية في إدارة وحدات الحكم المحلي". وتنص المادة (168) على "تمتع وحدات الحكم المحلي بالشخصية الاعتبارية، ويتم انتخابها وفقاً للقانون، وتمارس كل وحدة صلاحية اختصاصها القانونية، وليس لأي منها أن توقع التزاماً أو اتفاقاً إلا في حدود الاختصاص المفوضة به وبالتنسيق مع الوزارة". والمادة (95) من مسودة مشروع النظام الدستوري[2] تنص "على أن القانون يحدد اختصاصات الوحدات الإدارية ومواردها المالية وعلاقاتها بالسلطة المركزية، ودورها في إعداد وتنفيذ خطط التنمية. وفي الرقابة على أوجه النشاطات المختلفة، ويكون التقسيم حسب عدد السكان، وتجمعاتهم قدر الامكان".

هذا على الصعيد النظري. أما على صعيد الممارسة العملية فما زالت المؤسسات الحكومية والهيئات المحلية تخضع لواقع مؤسساتي يتميز بمركزية، تعود صناعة القرار بموجبها لقمة الهرم، وبالتالي يصبح الحديث عن مبدأي تفويض الصلاحيات للهيئات المحلية أو الوحدات الإدارية المشار إليها في النصوص الثلاثة وكذلك المساءلة حول أدائها في الإطار الحكومي غير ذات موضوع. إذ أن غياب دستور مقر يرسم الحدود بين السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية، وينظم العلاقات بينها، وغياب نظم وقوانين لتفويض الصلاحيات تسمح بالمتابعة

---

(1) صدر عن لجنة الصياغة التي شكلها المجلس المركزي الفلسطيني، في تشرين أول، 1999، في 2000/9/1.

(2) مسودة مشروع النظام الدستوري للمرحلة الانتقالية (المسودة الرابعة) وثيقة أعددته اللجنة القانونية في المجلس الوطني الفلسطيني وأصدرتها في 1996/1/22.

والمساءلة له، يجعل المشاركة المجتمعية تنكمش إلى حد تلقي القرار دون المشاركة في صناعته إلا في حدود هامشية، ومن هنا يجب التأكيد على حيوية تقويـة البنيـة المؤسسـاتية السياسـية والقانونية والتنفيذية للسلطة الوطنية كخطوة ملازمة للوصول إلى حكم محلي ناجح تحت شـعار "مركزية فعالة وحكم محلي مشارك"[1]، وتعزيز المشاركة وإجراء الانتخابات، واتبـاع أسـس مهنية في اتخاذ القرار والتخطيط والتعيينات. وعلى الصعيد التنموي تجدر الإشارة إلى أنـه لا يوجد أي نص دستوري يحدد الجهة أو الجهات المسؤولة عن صناعة القرار التنموي في السلطة الفلسطينية. فبعد إنشاء السلطة الوطنية في الضفة الغربية وقطاع غزة، لم يصدر نص دستوري أو إداري. واضح يفيد بوجود مجلس للتخطيط التنموي[2]، باستثناء ما ورد في قـرار الـرئيس الفلسطيني الصادر في 10 كانون ثاني عام 2000 والقاضي بتشـكيل مجلـس أعلـى للتنميـة برئاسته، حيث صدر هذا القرار تعقيباً على "تقرير روكار"[3] الخاص باصلاح مؤسسات السلطة الفلسطينية وتبني المانحون لتوصياته، ومن الصعب تقييم أداء المجلس المذكور في ظل غيـاب أي معلومات حول أدائه.

وهناك شواهد عديدة تدلل على غياب منظور تنموي يقود عمل المؤسسـات الرسـمية والأهلية، وغياب المشاركة المجتمعية والنظام القانوني الملزم، وآلية تنفيذ ومتابعة ومراقبة كافية إضافة إلى شواهد أخرى تدلل على غياب الدور التشريعي والهيئات المحلية في صياغة الخطط وتحديد الأولويات والموازنات وتوزيعها حسب ما تنص عليه القوانين. ومن الأمثلة على ذلـك عدم عرض الخطة التنموية الفلسطينية لعام 1999-2003 على المجلس التشـريعي لمناقشـتها والمصادقة عليها، وتقديم موازنة 2001 متأخرة عن موعدها المقرر خمسة شهور[4]، وهو مـا يعد مخالفة للمادة الثالثة لقانون الموازنة العامة. وكذلك هناك غياب للحساب الختـامي لسـنوات

---

(1) **تقرير التنمية البشرية للعام 2000**، مصدر سابق، ص48.

(2) الافتراض بأن أي تخطيط تنموي يحتاج إلى مجلس تشارك فيه الهيئات المحلية والأهلية لوضع الخطط التنموية وبناء على ذلك لا يشكل قيام المجلس الأعلى للتنمية حلاً لوضع الخطة التنموية الفلسطينية.

(3) بادر إلى وضع هذا التقرير فريق العمل المستقل برعاية مجلس العلاقات الخارجية في واشنطن وتحت إشراف لجنـة مكونة من شخصيات دولية على رأسها مشيل روكار ورئيس وزراء فرنسا الاسبق.

(4) **تقرير التنمية البشرية لعام 2002**، فلسطين، مصدر سابق، ص48.

1998، 1999، 2000، هذا مع الافتراض بأن قانون الموازنة يشكل إطاراً قانونيـــاً للبرنـــامج التنموي الذي يوجب على السلطة التنفيذية اعتماده والسير بموجبه في عملها.

ومن الشواهد الأخرى التي تدلل على عدم الالتزام بقانون الموازنـــة العامـــة، أن وزارة المالية ما زالت عاجزة عن تغطية موازنات الوزارات، وعدم إبرازها حصص الهيئات المحلية كما ينص عليه القانون، وما زالت الوزارات لا تملك موازنات لتسيير أعمالها ونشـــاطاتها بـــل تعتد بعملها على سلف تقدم من وزارة المالية، مما أفقد العديد من الوزارات مصـــداقيتها وثقـــة المواطن بها.

كذلك فإن المشاركة المجتمعية في مراجعة الحساب الختامي وفي وضع الموازنات مغيبه تماماً، حيث أن الوعي المجتمعي بأهمية الموازنات ما زال ضعيفاً وهو ما يؤدي إلـــى ضـــعف محاولات التأثير عليها ومراقبتها في سبيل تعزيز مصالح الفئات الفقيرة في المجتمع.

2:3:4 علاقة الهيئات المحلية بوزارة الحكم المحلي:

بناءً على ما تقدم فقد أصبح واضحاً أن وزارة الحكم المحلي تتبنى مفهوماً محدداً للحكم المحلي وترى أن "الحكم المحلي يتألف من هيئات محلية على شكل مجـــالس بلديـــة أو قرويـــة ولجان مشاريع ومجالس خدمات تعمل على خدمة المواطنين" وتبنت هدفاً عامـــاً يقـــوم "علـــى تطوير، توحيد، شمولية الإدارة المحلية وذلك من أجل حكم محلي راقٍ يستند إلـــى اللامركزيـــة الإدارية، وبالتالي تنمية الروح الديقراطية، ومشاركة المواطنين في عملية البناء والتنمية، وهـــي مسؤولة عن أعمال التنظيم الأقليمي، ووضع مشاريع الأنظمة والقـــوانين الخاصـــة بالمجـــالس المحلية وتطويرها من أجل ايصال خدمات البنية التحتية لمختلف المناطق". كان ذلك في حـــديث لوزير الحكم المحلي السابق "د. صائب عريقات" لمجلة الحكم المحلي في عـــام 1999، ورغـــم ذلك، هناك فارق كبير بين الأهداف المذكورة والواقع المتحقق على صعيد الممارسة في الكثيـــر من المجالات.

إن ثلاثين عاماً من الاحتلال قد حملت في طياتها الكثير من الافرازات السلبية على كل الصعد الحياتية، سواء ما كان منها سياسياً أو اقتصادياً أو حتى اجتماعيا. وكان لـذلك وضـعه السلبي على الصعيد الإداري للهيئات المحلية، التي لم تشهد سوى مرة واحدة انتخابات عامة في عام 1976. ومنذ ذلك التاريخ وحتى الآن ورغم مضي تسع سنوات على السلطة لم تجري أيـة انتخابات، بل بقي قانون انتخاب الهيئات المحلية حبراً علـى ورق، وبـدل أن تبـادر السـلطة الفلسطينية بإجراء الانتخابات، باشرت باتباع سياسة التعيين التي اتبعتهـا السـلطات المركزيـة المتعاقبة على حكم فلسطين، وبغض النظر عن الشكل الذي اتبع في سياسة التعيين إلا أن هـذه السياسة لا تتوافق مع البعد الديقراطي واللامركزي في الحكم المحلـي. وقـد قـدمت السـلطة الفلسطينية تبريراتها لهذه السياسة، حيث اعتبرت أن سياسة الاستمزاج الشعبي التي أفرزت هذه الهيئات هي شكل من أشكال المشاركة.

وقد راعت الوزارة خلال سياستها في التعيين أن تشرك كل الفعاليات العائلية والفصائلية في تشكيل الهيئات المحلية واتخذت قراراً بمنع عضوية المخاتير وأعضاء الأجهزة الأمنية فـي الهيئات المحلية رغم أنه لم يطبق في كثير من الأحيان، إذ ما زال هناك العديـد مـن اعضـاء الأجهزة الامنية يشاركون في عضوية الهيئات المحلية. كذلك راعت الوزارة في عملية التعيـين البعد الامني والأخلاقي للمرشحين للعضوية.

أما فيما يتعلق بصلاحيات الهيئات المحلية، يلاحظ أنهـا اشـتملت علـى العديـد مـن الاختصاصات التي أضيفت إلى القوانين السابقة وأن كانت ما تزال في طور البداية كما يؤكـد " الدكتور حسين الأعرج" وكيل الوزارة(1). وشملت هذه الخدمات توفير المياه وتجميـع النفايـات والصرف الصحي وحفظ الأمن في الأماكن العامة وتنظيم النقل البري وتنظيم السياحة وغيرها. فهذا التوسع في الصلاحيات يعتبر من أهم الإيجابيات التي تضمنها قـانون الهيئـات المحليـة. ورغم عدم وصول هذه الصلاحيات للطموح المطلوب إلا أنها تساعد في اخراج البلـديات مـن نطاق عملها التقليدي المحدود ويسمح لها بزيادة إشرافها على الشؤون المحلية. كـذلك أقـدمت

---

(1) وزارة الحكم المحلي، **مجلة الحكم المحلي**، دائرة الاعلام والنشر، العدد الرابع، 1999، ص12.

الوزارة على استحداث نظام مجالس الخدمات المشتركة ولجان التخطيط الاقليمية لعدد لا بأس به من الهيئات المحلية في المحافظات المختلفة، حيث حققت العديد من هذه اللجان نجاحات ملموسة على صعيد التنمية المحلية.

1:2:3:4 تحليل واقع العلاقة بين الهيئات المحلية وزارة الحكم الحلي:

على الرغم من أن قانون الهيئات المحلية الفلسطينية لعام 1997، تضمن العديد من الملامح الإيجابية المتعلقة بتوسيع صلاحيات الهيئات المحلية وخصوصاً في مجال تنظيم إدارة شؤونها الداخلية وزيادة رقعة مواردها المالية الذاتية، إلا أن هناك الكثير من بنوده تبقيه في منطلقاته الأساسية تقليدياً ولم يرق إلى مستوى الطموح لأحداث نقلة نوعية على الصعيد المحلي وخاصة في بعض القضايا القانونية والإدارية والمالية، وعليه فإن الباحث سيقوم بتحليل هذه العلاقة من خلال الثلاثة مرتكزات الأساسية، وهي القانونية والإدارية والمالية.

1:1:2:3:4 على الصعيد القانوني:

يشمل الجانب القانوني في العلاقة ما بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية الفلسطينية قانون الهيئات المحلية الفلسطينية لعام 1997، وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية لعام 1996 وكل ما بصدده من أنظمة ولوائح تنظيمية عن السلطة المركزية تختص بمجالات عمل الهيئات المحلية.

من خلال مراجعة مواد قانون الهيئات المحلية الفلسطينية لعام 1997، وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية لعام 1996، والانتخابات، فإنه يلاحظ أن المشرع قد سعى بصورة أو بأخرى إلى الصاق وإتباع وحدات الحكم المحلي بالسلطة المركزية، مما يفقدها استقلاليتها ويحد من مجالات عملها. وهذا يعتبر امتداداً لما كان عليه في السابق من توجهات ورغبات السلطات المتعاقبة على فلسطين في السيطرة وزيادة تحكمها بالهيئات المحلية. مما شكك في طبيعة التسمية التي حملها القانون في ثناياه "الحكم المحلي" مما يدلل أن الناتج الطبيعي

لمثل ذلك هو إدارة محلية وليس حكماً محلياً يستند إلى الاستقلالية السياسية والإدارية والمالية والقانونية.

1- قانون الهيئات المحلية الفلسطينية:

فمن خلال مراجعة لإحدى الدراسات الحديثة المتخصصة في معالجة مسودات قانون الهيئات المحلية(1). وكذلك للعديد من آراء الباحثين في هذا المجال(2)، ومن خلال تجربة الباحث ودراسته للقانون المقر يتضح العديد من الأمور على الصعيد القانوني.

1. إن هذا القانون لا يتناسب على الإطلاق مع التوقعات الطموحة والمتطلبات اللازمة لإحداث نقلة نوعية على صعيد هيكلية وتنظيم عمل مستوى السلطة المحلية في فلسطين. فالقانون لا يمنح الهيئة المحلية الكثير من صلاحيات التحرك والتصرف المستقل في مجال اتخاذ القرار وتحديد السياسات على الصعيد المحلي، بل إن مواد القانون جاءت لتعطي السلطة المركزية ممثلة بشخص وزير الحكم المحلي من جهة وفروع الوزارة من جهة أخرى المجال الواسع للتغلغل والتأثير داخل نطاق المنطقة المخصصة للهيئة المحلية. وهذا يؤكد على الانطباع السائد من أن القانون هو امتداد للقانون الأردني لسنة 1955 والانتداب لسنة 1934، حيث أن أي من القانونيين لم يتح المجال أمام نمو ديمقراطي للهيئات المحلية، وهذا بالتالي يؤدي إلى تحديد اختصاصات الهيئة المحلية بالجوانب الخدماتية المحدودة دون أن يؤثر في تحفيز المواطن إلى الاهتمام بالمشاركة السياسية وهو ما سيؤدي إلى عدم تبلور نظام سياسي ديمقراطي في فلسطين.

2. وضع المحللين والمهتمين بالسلطة المحلية في فلسطين آراءهم وتصوراتهم فيما يتعلق بالقانون، فقد انتقد أحد المهتمين(3) القانون من جوانب عديدة، إضافة إلى اعتباره نسخة عن القانون الأردني لعام 1955، فإنه تطرق إلى تحليل القانون من منظور سياسي، وذلك

---

(1) راجع علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية نريد**، مصدر سابق، ص120 وما بعدها.

(2) ورشة عمل عقدت في رام الله حول قانون الهيئات المحلية الفلسطينية في 1996/10/24.

(3) ندوة "مشروع قانون الهيئات المحلية الفلسطينية، ماري روك، أسامة عوده، إبراهيم شعبان، حسين الأعرج، داوود لحمي، إبراهيم البرغثي، رام الله، 1996، ص25.

بإشارته إلى أن القانون لا يخرج عن إطار اتفاقية أوسلو، وتطرق أخر في ورشة العمل التي عقدت في رام الله لمناقشة قانون الهيئات المحلية، إلى الصلاحيات الواسعة المعطاه للوزارة من خلال تحليل بعض مواده، وإلى أنها تعطي اختصاصات وصلاحيات للوزير مشابهة لما كان يتمتع به المندوب السامي في القانون الانتدابي عام 1934، وللمحافظ في القانون الأردني لعام 1955، والمظهر الأساسي للقانون هو اتباعه لجوهر المركزية الإدارية.

وتطرق أخر(1) من المشاركين في الورشة، أنه بالرغم من الملامح الإيجابية التي تضمنها القانون والمتعلقة بتوسيع بعض صلاحيات البلديات وزيادة مصادرها المالية الذاتية، إلا أنه بقي في منطلقاته الأساسية معتنقاً جوهر المركزية الإدارية، فالأفراط في توسيع صلاحيات الوزير وتهميش صلاحيات المجلس وإناطة العديد من المسائل ذات الصلة بقرار من الوزير، يسهم على نحو جلي بالغاء سمة الديمقراطية عن هذا القانون، كما يعبر عن عدم ثقة غير مبرره بالهيئات المحلية والمهمات المتعلقة بها.

وعند القاء نظرة تحليلية لبعض مواد قانون الهيئات المحلية الفلسطينية لعام 1997 يرى الباحث ما يلي:

1. لدى مراجعة مواد القانون فإن أول ما يلفت النظر فيه أنه يجمع اختصاصات الهيئات المحلية بكافة فئاتها (أ، ب، ج، د) إضافة للمجالس القروية ولجان المشاريع بقانون واحد، دون أن يحدد اختصاصات كل فئة، بعكس القوانين السابقة التي شرعت قوانين خاصة بالبلديات وقوانين خاصة بإدارة القرى، ويعكس النظام الإنجليزي للحكم المحلي الذي تعامل مع جميع المستويات بنظام حكم محلي إلا أنه حدد مستويات الحكم المحلي وأعطى لكل مستوى صلاحيات خاصة به، وحدد المستويات والاختصاصات تبعاً لنوع الهيئات المحلية، فالمشرع الإنجليزي مثلاً قسم هيئات الحكم المحلي إلى ثلاث مستويات، مجالس لوائية

(1) ندوة "مشروع قانون الهيئات المحلية الفلسطينية، ماري روك، أسامة عوده، إبراهيم شعبان، حسين الأعرج، داوود لحمي، إبراهيم البرغثي، رام الله، 1996، ص25.

"County"، ومجالس محليـــة "District" ومجـــالس قرويـــة "Parish"، وقـــام بتفـــويض الصلاحيات بشكل كامل إلى المجالس اللوائية للمدن الكبرى، أما المجالس اللوائية في المدن الأصغر وغيرها من المجالس فنقل لها جميع الصلاحيات باستثناء المسؤولية عـــن التعلـــيم العام والشؤون الاجتماعية. ومن الطبيعي أن مزاولة الهيئات المحلية في إنجلترا أو أي نظام حكم محلي لا مركزي، لهذه الصلاحيات واضطلاعها بالمسؤولية الملقاه على عاتقها يستلزم تزويدها بالمصادر المالية والإدارية الكافية والملائمة. ومن هنا فإن ميزانية الهيئات المحلية في إنجلترا تعادل 25% من الموازنة العامة للدولة، ربع هذا المبلغ يتـــأتى مـــن ضـــريبة الأملاك المحلية(1). أما نظام الإدارة المحلية في فرنسا فقد اعتمـــد نمـــوذج وحـــدة الـــنمط والتماثل في مستويات الوحدات كما هو معمول به في النظام الفلسطيني للحكم المحلي.

2. يتمتع وزير الحكم المحلي بموجب القانون بهامش عريض مـــن الحقـــوق والصـــلاحيات، ويجعل منه المشرع المرجعية العليا والنهائية لكثير من القضايا الهامة التي تتعلق بتشـــكيل وسير عمل الهيئات المحلية. وبموجب القانون فإن للوزير صلاحية التنسيب بأحداث والغاء وضم أي هيئة محلية أو تجمع سكاني، الموافقة على تغيير أو توسيع حدود منطقـــة الهيئـــة المحلية واتخاذ قرار بتصنيفها (مادة 4) وإنشاء مجالس خدمات مشـــتركة (مـــادة 10–20) وهذه الصلاحيات لم تختلف عن الصلاحيات التي اعطيت لـــوزير الداخليـــة فـــي القـــانون الأردني أو المندوب السامي في القانون الانتدابي، وهي تعتبـــر تـــدخلاً صـــارخاً للســـلطة المركزية في شؤون الهيئة المحلية.

3. إن ما ورد في المادة الأولى عن صلاحيات الوزارة يتنافى مع مفهوم الحكم المحلـــي التـــي تعني الاستقلال والحرية المحلية، وأن دور سلطة الوصاية يجب أن تقتصر على إجـــراءات محددة بنص القانون، ولا يجوز توسيعها ولا تعميمها لأنها إجراءات استثنائية تـــرد علـــى الأصل وهو الاستقلال المحلي، فالمادة الأولى لا تبقى للوحدات المحلية أي استقلال عنـــدما أسندت للوزارة رسم السياســـة العامـــة لأعمـــال المجـــالس والإشـــراف علـــى وظائفهـــا

(1) المحامي طارق طوقان، **تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين**، الهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن، أيار، 2001، ص22.

واختصاصاتها وتنظيم المشاريع والتفتيش الإداري والمالي والقانوني، والإجراءات الخاصة بتشكيل المجالس. وبهذا تكتمل شمولية تحكم السلطة المركزية بالهيئات المحلية. وفي هذا السياق يتساءل أحد المختصين: كيف يمكن أن تبقى الهيئة المحلية بعد كل هذا الاستلاب للصلاحيات كما يدعي القانون... مؤسسة أهلية ذات استقلال مالي وإداري... [(1)].

4. يحصر القانون انتخاب رئيس مجلس الهيئة المحلية بدورتين متتاليتين (مادة 9) ويعتبر هذا الإجراء سليماً وإيجابياً، إذ يمنع امكانية الاحتكار، ويضمن وجود ضابط قانوني يفرض إحداث التغيير، ولكن المشرع اشترط التفرغ التام لقاء عائد مالي لرئيس الهيئة فقط. وبذلك تصبح رئاسة المجلس وظيفة كاملة ومتفرغة. إلا أن القانون لا يشترط على الأعضاء التفرغ لأداء مهام عضويتهم في مجلس الهيئة، ولا يخصهم بأي عائد مالي، إن كان على شكل راتب أو مكافأة، بينما أجاز القانون الأردني لعام 1955 والقانون رقم (12) المعدل بصرف بدل مكافأة لأعضاء مجالس الهيئات المحلية وحسب درجة تصنيف البلدية. وكان وزير الحكم المحلي قد أصدر تعميمات بهذا الخصوص أصبح يتم التعامل معها عرفاً بمثابة قانون. وتبقى هناك مشكلة مهمة من خلال القانون وهي ما يتعلق بالهيئات الحلية الصغيرة (المجالس القروية)، وبما أن القانون اشترط تفرغ رئيس المجلس على أن يصرف له بدل راتب من صندوق الهيئة المحلية، فإن غالبية المجالس القروية ما زالت تفتقر حتى لموازنة خاصة بها، ولا يوجد لها أي مصادر دخل تذكر باستثناء الجزء اليسير الذي يردها من السلطة المركزية. وبالتالي فإن تفرغ الرئيس مقابل راتب يصرف له سيشكل لها عبئاً مالياً إضافياً، وهذا بطبيعته عائد إلى طبيعة التماثل في مستويات الحكم المحلي الذي لم يحدد مسؤوليات واختصاصات كل مستوى. إن شرط التفرغ التام لرئيس الهيئة مهم وضروري للقيام بأداء المهام المطلوبة منه بشكل لائق وكامل، أما الخدمة الطوعية للأعضاء كونهم غير متفرغين فإنها لا تؤدي إلى التحفيز للعمل، أو توفير الوقت المناسب لأداء المهام. ومن الممكن أن يؤدي التفرغ لرئيس الهيئة وعدم تفرغ الأعضاء، إلى استحواذ الرئيس على قوة إضافية بحكم الظرف الموضوعي الذي يمنحه الأفضلية عليهم، وبالتالي فإن ذلك سيسهم في

---

(1) راجع علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية نريد**، مصدر سابق، ص122.

تركيز الصلاحيات عنده، فيصبح المهمين على مجرى العمل اليـومي والمتفـرد بطبيعـة القرار، وهو ما قد يؤدي إلى المحسوبية والاستزلام في القرارات، وبالتالي لا بد من إيجـاد صيغة لتفعيل دور الأعضاء وتشكيل لجان متخصصة للمجلس وتوزيع المسؤوليات لتحقيـق التوازن في العلاقة ما بين رئيس المجلس وأعضائه.

5. الملاحظ في قانون الهيئات المحلية، ومن حيث العلاقة مع المواطن، فقد غيب القانون أهمية المواطن ولم يرد ذكره أطلاقاً، فالعلاقة الأساسية والمهمة في القانون هي التي تربط الهيئـة المحلية، بالسلطة المركزية، وبذلك لم يطرح القانون أي تصور واضح للعلاقة بين المواطن وهيئته المحلية، سوى انتخابها، وتعامل معه كمكلف فقط بدفع ما عليه مـن التزامـات دون تحفيز على المشاركة والمحاسبة والمساءلة.

2- قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية:

تكمن المشكلة الأساسية في قانون الهيئات المحلية وقانون انتخابهـا بأنهمـا قـانونيين منفصلين وليس قانوناً واحداً اسوة بما هو معمول به في العديد من الدول، ولا يوجد ما يبرر هذا الأجراء. حيث أدى ذلك إلى حدوث بعض التناقضات فعلى سبيل المثال أقدمت الـوزارة علـى إجراء بعض التعديلات في قانون انتخاب الهيئات المحلية خاصة فيمـا يتعلـق بآليـة انتخـاب الرئيس، ولم تقم الوزارة بتعديل ما يتوافق مع ذلك في قانون الهيئات المحلية، وبقي موضـوع انتخاب الرئيس كما كان سابقاً يتم انتخابه مباشرة من المواطن، والمعروف أن الذي يحكم آليـة عمل الهيئات المحلية هو قانون الهيئات المحلية وليس قانون الانتخاب. وحول آليـة الانتخـاب للرئيس ونائبه، يطالب القانون بضرورة عقد الجلسة الأولى لانتخابهما خلال اسبوعين، ويكـون الاجتماع شرعياً بحضور ثلثي الأعضاء. وأن يحصل الرئيس على أصوات الأغلبية المطلقة من أعضائه. ولم يحدد القانون الأغلبية المطلقة هل من عدد الحضور أم من العدد الكامل لأعضـاء الهيئة. وهو ما أوقع العديد من الهيئات المحلية بمأزق إداري حيث عقدت بعض الهيئات المحلية بعد الانتخابات الأخيرة التي جرت في 2004/12/23 أكثر من اجتماع ولم تتمكن من انتخـاب رئيس لها نظراً لغياب العديد منهم في محاولة لتعطيل انتخاب الرئيس، ممـا أدى إلـى تـدخل

مباشر ليس من قبل السلطة المركزية فحسب بل من قبل حركة فتح من أجل أن تؤثر على هوية الرئيس المنتخب وهذا ما حصل في بلدية طوباس مما آثار التذمر والاحباط بين الأعضاء والمجتمع المحلي واعتبر تدخلاً سافراً في شؤون الهيئة المحلية ومسأ باستقلاليتها.

إن الشيء الجديد الذي تم استحداثه في قانون انتخاب الهيئات المحلية هو اللجنة العليا للانتخابات والتي يتم تشكيلها بمرسوم رئاسي (مادة1) وبنيط القانون بلجنة الانتخابات اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة من إعداد وتنظيم وإشراف ومباشرة عملية الانتخابات. كما يمنحها صلاحية تعيين لجان الدوائر الانتخابية وتعيين الموظفين ولجان الفرز والتسجيل والاقتراع. غير أن الأمر الغير واضح بقي فيما يتعلق بتشكيل اللجنة العليا للانتخابات وعدد أعضائها. إذ أن الشكل الأفضل كما تم اقتراحه أن يتم تشكيلها من شخصيات أكاديمية وقانونية محايده حتى تعطي للانتخابات استقلاليتها، وحيادتها، ولكن كما هو ملاحظ من التشكيل فقد شكلت من وزير الحكم المحلي رئيساً، ووكيل الوزارة أميناً للسر، وهو ما أثار حفيظة العديد من الجهات حول النزاهة والحيادية المناطة باللجنة، وللخروج من الأزمة التي افتعلت حول التشكيل تم اتخاذ قرار بتوسيعها لتشمل ممثلي الفصائل والاتجاهات السياسية. ولهذا بقي عدد أعضاء اللجنة منوطاً بمن يستطيع التأثير والحصول على عضويتها.

أما الأمر الأخر والذي لم يقم المشرع بحسمه فهو تعريف المقيم. فالقانون عرف المقيم (مادة 1) هو الذي يقيم ضمن منطقة عمل الهيئة المحلية ويكون له سكن أو عمل دائم فيها. وبهذا بقي تحديد مفهوم العمل والسكن فضفاضاً وبالإمكان تجاوزه بطريقة أو أخرى، كذلك أسقط القانون الشرط التمييزي ضد اللاجئين القاطنين في المخيمات داخل حدود الهيئة المحلية وفتح أمامهم إمكانية المشاركة في العملية الانتخابية والتأثير فيها. علماً أنه أثيرت نقاشات حادة وحوارات ما بين مؤيد ومعارض لمشاركة أبناء المخيمات داخل وخارج مؤسسات السلطة وكذلك بين فعاليات المخيمات أنفسهم وقد أجمع الغالبية العظمى من أبناء المخيمات عن معارضتهم للاشتراك بهذه الانتخابات إلا أن القانون أبقى ذلك مفتوحاً ولم يتم حسمه حتى الآن.

والأمر الجديد في قانون الانتخابات هو التعديل الذي تقدمت به وزارة الحكم المحلي بشأن انتخاب رئيس الهيئة المحلية فالقانون الذي أقر عام 1997 ينص على انتخاب الرئيس مباشرة من مواطني الهيئة المحلية، غير أن الوزارة عادت واقترحت قبيل الانتخابات الأخيرة ضرورة انتخاب الرئيس من داخل أعضاء الهيئة المحلية (القانون المعدل رقم 5، 2004) مما أثار حفيظه كثير من المهتمين بقضايا الحكم المحلي وقضايا الاصلاح، فالمؤيدون للتعديل لهم مبرراتهم القائلة[1]:

أن ذلك يسهم في تعزيز مكانة القوى السياسية المنظمة، وزيادة قوة، قدرة اللوائح الانتخابية على الحصول على منصب الرئاسة حتى وإن لم يفز مرشح منها بأعلى الأصوات الانتخابية، وأن هذا الشكل قد يؤدي إلى إيجاد توافق داخلي أكبر داخل المجلس، مما يسهل على الرئيس المنتخب القيام بالمهام والأعمال الموكلة إليه بقدر أقل من الخلاف والصدام بينه وبين الأعضاء.

أما المعارضون للتعديل فإنهم يرون أن هناك إيجابيات كثيرة لانتخاب الرئيس مباشرة من المواطنين، حيث أن مثل هذا الانتخاب يمنحه شرعية أكبر ونطاق تمثيلي أعرض من تلك الناجمة عن اختيار مغلق تقتصر الأعضاء المنتخبين في المجلس فقط، خصوصاً إن جاء عدد منهم إلى المجلس بصورة فردية وليس ضمن قوائم حزبية، وتعزز مثل هذه الشرعية والتمثيلية من قدرة الرئيس على القيام بأداء دوره بفاعلية أكبر محلياً. كما وأن انتخاب الرئيس مباشرة من الجمهور يحرر الرئيس من امكانية الوقوع تحت وطأة الابتزاز والضغوط التي ممكن أن يمارسها عليه أعضاء الهيئة المحلية لتحقيق استحقاقات شخصية للبعض مما يعيد مفهوم المحسوبية والمحاباه. عدا أن انتخاب الرئيس مباشرة له مدلولاته الديمقراطية ويعزز مفهوم اللامركزية المطلوبة[2].

---

(1) راجع علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية نريد**، مصدر سابق، ص128.

(2) **مشروع دعم الاصلاح في الحكم المحلي**، برنامج الأمم المتحدة الأنمائي، مصدر سابق، ص37.

من ناحية أخرى فإن قانون الانتخابات المحلية أعطى رئيس اللجنة العليا وهو وزير الحكم المحلي حق تحديد تاريخ الانتخابات. وكان من الافضل في هذا المجال أن يكون هذا التاريخ ثابتاً بموجب القانون، على أن تجري الانتخابات كل أربع سنوات مع امكانية التأجيل في الحالات الطارئة. كذلك لم يحدد القانون معايير محدده لتعيين أعضاء لجان الدوائر الانتخابية، بل أبقاها فضفاضة، خاصة إذا علمنا أن غالبية أعضاء اللجنة العليا للانتخابات ينتمي إلى السلطة المركزية وبذلك يبقي الباب مفتوحاً لتدخلات مباشرة أو غير مباشرة للسلطة المركزية.

2:1:2:3:4 على الصعيد الإداري:

تستند فكرة اللامركزية في الحكم المحلي خاصة وفي الإدارة بشكل عام إلى فكرة معروفة في القانون الإداري تدعى بالتفويض الإداري، وأساس هذه الفكرة، كما ذكر في الفصل الأول من الدراسة، تقوم على أساس قيام المسؤول أو السلطة المركزية بنقل جانب من اختصاصه أو اختصاصاتها إلى جهات إدارية أقل منه أو منها لممارستها دون الرجوع إليها، مع بقاء الناقل لهذا الاختصاص مسؤولا أمام الجهات العليا. والمقصود بالتفويض في الحكم هو نقل الصلاحيات المخولة للسلطة المركزية بموجب القانون إلى هيئات الحكم المحلي وتوزيعها بشكل يضمن استمرار تقديم الخدمات أو تحسين نوعيتها للمواطنين.

إن تجارب الدول تتباين فيما يتعلق بصلاحيات وحدات الحكم المحلي، ففي انجلترا مثلاً، يتبع النظام الانجلوسكسوني الذي يحدد اختصاصات السلطة الإدارية بنصوص تشريعية تكون محدده على سبيل الحصر بالمسائل والموضوعات التي تدخل في اختصاصات كل سلطة، كما تحدد حقوق وواجبات هذه السلطات بموجب القانون، وفي الدول التي تتبع النظام اللاتيني فلا يتم تحديد صلاحيات الهيئات المحلية بشكل مفصل، وإنما يكتفي بالنص في الدستور، أو في القانون على قاعدة عامة يتم الرجوع إليها في تحديد اختصاصات هذه السلطات.

أما على الصعيد الفلسطيني، فهناك توجه إداري غير مقرون بإرادة سياسية لتحقيق نوع من أنواع الحكم المحلي الذي يعني نقل الصلاحيات والاستقلالية واللامركزية لهيئات الحكم المحلي، علماً بأن معالم أي نظام للحكم المحلي اللامركزي تتجلى بمنح دور أكبر للهيئات

المحلية، وتزيد درجة اللامركزية بزيادة الصلاحيات الإدارية والمالية المخولة للهيئات المحليـــة، فمسألة الصلاحيات الممنوحة من قبل السلطة المركزية إلـــى الهيئـــات المحليـــة هـــو جـــوهر اللامركزية.

وعند مراجعة وظائف وصلاحيات الهيئات المحلية الفلسطينية حسب ما وردت في قانون الهيئات المحلية فقد سجلت الملاحظات التالية:

أولاً: بالرغم من التشديد على استناد قانون الهيئات المحلية إلـــى مبـــدأ الديمقراطيـــة وكـــذلك الاستقلالية الإدارية، فإنه يتضح أنه يسعى إلى إيجاد نظام إداري لا مركزي للسلطة المحلية في فلسطين، تقوم على أساسه إدارة محلية، ولا يستهدف تحقيق نشوء حكم محلي، كما نصت عليـــه التسمية. فمع أن المشرع عرف الديمقراطية بأن تتمكن الهيئات المحليـــة مـــن اتخـــاذ "أغلبيـــة قراراتها" بالتصويت وعلى أساس نفاذ قرار الأغلبية، وعرف الاستقلالية الإدارية بقـــدرة هـــذه الهيئات على برمجة نشاطاتها، واتخاذ قراراتها الداخلية، بما فيها تحقيق نوع مـــن الاســـتقلالية المالية، إلا أن القانون لم يمنح تلك الهيئات ما يتطلبه نموذج الحكم المحلي من استقلالية سياسية وإدارية عن السلطة المركزية[1]. وهذا ما يلاحظ من خلال البند الأول من القانون الذي يتطرق إلى صلاحية الوزارة برسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية، ومن خلال المادة (4) التي تنص على تحديد هيكلية الهيئات المحلية وتحديد تشكيلاتها وحدودها وفق لائحة تصدر عن مجلس الوزراء وبناء على تنسيب من الوزير.

ثانياً: إضافة إلى رسم السياسة العامة لأعمال مجالس الهيئات المحلية والإشراف على وظائفهـــا واختصاصاتها فإن القانون أجاز للوزارة وضع أنظمة ولوائح من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في القانون، وأسند كذلك للوزارة القيام بمهمة الأعمال الفنية والإدارية المتعلقـــة بأعمـــال التنظيم والتخطيط الاقليمي في مناطق الأراضي الفلسطينية (ماده1)، ومـــنح القـــانون الـــوزارة ولشخص وزيرها صلاحية إحداث أو الغاء أو ضم أي وحدة محلية والموافقـــة علـــى توســـيع حدودها واتخاذ قرار بتصنيفها، ومجمل هذه الصلاحيات منسوخة عن القوانين السابقة وخاصـــة

---

(1) راجع، علي جرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية نريد**، مصدر سابق، ص114.

القانون الانتدابي لعام 1934 والأردني لعام 1955. وبهذه البنود المختصره بالصياغة والممتدة بالصلاحيات، نرى أن المشرع أتاح لوزارة الحكم المحلي حق الهيمنة الكاملة على جميع الشؤون المتعلقة بمستوى السلطة المحلية وباحتكار مشدد وكامل.

ثالثاً: على الرغم من زيادة عدد الصلاحيات الممنوحة للهيئات المحلية بموجب القانون، إلا أنها بقيت صلاحيات محدودة وتقليدية، فمعظمها يحصر دور الهيئات المحلية بالتنفيذ، لتماثل تلك التي كانت موجودة ليس فقط في قانون البلديات الأردني لعام 1955، والانتدابي لعام 1934، وإنما أيضا للقانون البلديات العثماني لعام 1877 (ماده 15/أ) ويلاحظ أنها خلت من الإشراف على التعليم وتوفير الخدمات الاجتماعية والإشراف عليها. وفي هذا الإطار فقد أعطى المشرع صلاحية للهيئة المحلية لتمكينها من القيام بأية وظائف أو ممارسة أي صلاحية من الصلاحيات المذكورة، إلا أنه (المشرع) اشترط موافقة الوزير على ذلك، ولدى فحص درجة التطبيق الفعلي لذلك يتبين ما يلي:

- قامت الوزارة بنفسها بإعداد ما لا يقل عن (16) نظاماً ولائحة بناء على المادة (15 من القانون) [(1)]، ومع ذلك فإن صلاحية إصدار مثل هذه الأنظمة موكلة للهيئات المحلية وليس للوزارة.

- لم ينشر أي من هذه الأنظمة في الجريدة الرسمية الفلسطينية.

- لم تبادر الهيئات المحلية إلى وضع أنظمة بناءاً واستناداً إلى المادة (15).

- مطلوب من الوزارة أن تحدد[(2)] وتراقب وظائف وهيكليات الهيئات المحلية بما في ذلك الإشراف على الميزانيات والإشراف الإداري والقانوني، إلا أنه لم يتم حتى الان وضع أي من هذه الأنظمة التي تمكنها من ذلك.

---

(1) مثل أنظمة تخمير الموز رقم 1998/5، أنظمة رسوم الملاهي، 1999، هدم المباني الخطرة، 1999، انظر أيضا الحكم المحلي في ثماني سنوات مصدر سابق، ص29.

(2) المادة (2– 1) من قانون الهيئات المحلية لعام 1997.

- أما فيما يخص موظفي الهيئات المحلية وبموجب القانون، فعلى الوزير أن يصدر أنظمة لموظفي الهيئات المحلية (مادة 19-2) استناداً إلى قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الذي أقر في عام 1998[1]، ورغم ذلك ما زالت القوانين والأنظمة السابقة يتم تطبيقها، ولم يتم اصدار مثل هذه الأنظمة.

رابعاً: لا يميز القانون بين الفئات المختلفة من الهيئات المحلية عند التطرق إلى اختصاصات ومسؤوليات وحدات الحكم المحلي. لذلك فإن الأساس القانوني الذي قامت على أساسه السلطة الفلسطينية بتصنيف البلديات غير واضح، فحسب القانون مطلوب من كل صنف من هذه التصنيفات ومن أصغر لجنة مشاريع إلى أكبر بلدية أن تقوم بالوظائف نفسها. وبالممارسة العملية، فإن الهيئات المحلية الكبيرة مثل نابلس والخليل وغزة تتجاوز الكثير من المعوقات القائمة مقارنة مع الهيئات المحلية الصغيرة نظراً لاعتمادها على مصادرها المالية الذاتية وعلى درجة نفوذها وتغلغلها في أوساط السلطة التنفيذية، وبالتالي يسمح لها بالالتفاف على التعقيدات المشار إليها. وبالمقابل لا تملك الهيئات المحلية الأصغر والأضعف وخاصة المستخدمة منها الامكانيات والنفوذ التي تتمتع به الهيئات الكبرى ما يزيد الفجوة بين مستويات وتصنيفات الوحدات المحلية.

خامساً: أما بالنسبة للهيكلية الإدارية لسلطات التخطيط، فقد تبنت السلطة الفلسطينية جميع القوانين والأنظمة التي كانت سارية قبل عام 1967، باعتبارها أساساً ومرجعاً قانونيين، ولذا جرى تبني القانون الأردني رقم 79 لعام 1966 في الضفة الغربية وقانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم8، لعام 1963 وتعديلاته في قطاع غزة[2]. غير أن الوزارة اتخذت بعض الخطوات التشريعية والإدارية لمعالجة هذا الموضوع حيث جرى إنشاء مجلس التنظيم الأعلى ليكون مسؤولاً عن شؤون التخطيط في الضفة الغربية وقطاع غزة بموجب قرار من رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ 1995/8/21 مع تحديد صلاحياته[3]، وهو ما يعزز جانب المركزية التي

---

(1) الوقائع الفلسطينية، **الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية**، عد24، 1- 7، 1998.

(2) انظر **مشروع دعم الاصلاح**، برنامج الأمم المتحدة الانمائي، مصدر سابق، ص44.

(3) صدر في 1995/8/21، ولم ينشر في الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية.

تنتهجها السلطة المركزية. ويتشكل هذا المجلس من وزير الحكم المحلي رئيساً وخمسة عشر عضواً جميعهم يمثلون الوزارات المختلفة باستثناء ممثل نقابة المهندسين الذي يمثل جسم نقابي مدني. ومن هذا التشكيل يتبين حجم غياب مناسب للمجتمع المحلي أو الهيئات المحلية رغم كونهم أصحاب المصلحة الأساسية في عملية التخطيط، مما يؤكد الدور المركزي الذي تلعبه السلطة المركزية في رسم السياسة التخطيطية والتنظيمية التي تمس المجتمع والتي بدورها تحد من دور الهيئات المحلية ورغبتها في تطوير ذاتها.

سادساً: في إطار التنظيم الإداري للحكم المحلي لا بد من التطرق إلى الممارسة الفلسطينية بهذا الخصوص، حيث قامت السلطة الفلسطينية بتقسيم الأراضي الفلسطينية إلى 16 وحدة جغرافية إدارية، يطلق على كل منها اسم محافظة، وكل محافظة يرأسها محافظ، يفترض تعينيه من وزير الداخلية (يعين من رئيس السلطة الفلسطينية) ويعتبر ممثل السلطة المركزية في محافظته[1] والمهم في هذا الشأن ما هو متداخل مع صلاحيات هيئات الحكم المحلي، حيث تشتمل صلاحيات المحافظ الإشراف على قيام الوزارات والأجهزة المعنية بفتح الطرق بين المدن والقرى والعمل على تعبيدها واصلاحها وغيرها من الأمور التي تتعارض مع صلاحيات الهيئات المحلية. وبموجب قانون التشكيلات الإدارية المقترح للمحافظات يفترض في الهيئات المحلية التقيد التام ببنوده، وبالتالي من الطبيعي أن ينشأ في كثير من الأحيان تداخل في الصلاحيات بين وزارة الحكم المحلي والمحافظ والهيئات المحلية، وتصبح الصلاحيات الممنوحة للهيئات المحلية غير واضحة بسبب الغموض في صلاحيات المحافظين، ويتضح من قانون التشكيلات الإدارية بشكله المطروح على المجلس التشريعي والموافق عليه في القراءة الثانية أنه يزيد من المركزية التنفيذية على حساب تمكين الهيئات المحلية من ممارسة دورها في تعزيز المشاركة المجتمعية في صناعة القرار وتقليص دورها المتاح حسب القوانين القائمة، ويحول رؤسائها إلى شبه موظفين في المحافظة[2].

---

(1) لمزيد من المعلومات عن صلاحيات المحافظ راجع المادة 5، من مشروع قانون التشكيلات الإدارية لسنة 1998.

(2) نصر يعقوب، حسين الأعرج، **ورشة عمل حول التجربة الفلسطينية في البلديات المستخدمة**، دائرة دراسات التنمية، مصدر سابق، ص63.

وينظر إلى هذا القانون على أنه يمثل توجهاً لدى السلطة الفلسطينية إلى اعتبار المحافظات شكلاً من الحكومات المحلية، مما يساعدها من الناحية السياسية على إحكام سيطرتها على المناطق المختلفة بواسطة المحافظين المعنيين، ويعتبر هذا التوجه مساً في التوجه الديمقراطي الذي تسعى السلطة الفلسطينية إلى تحقيقه. علماً أن المحافظ في الحالة الفلسطينية يختلف عن المحافظ أو المفوض المعمول به في التشكيلات الإدارية في الأنظمة الديمقراطية، ففي فرنسا مثلاً ينتخب المحافظون من خلال انتخابات عامة ومباشرة ويكون مسؤولاً أمام المجالس المنتخبة في محافظته وأمام الناخبين.

ويقول أحد المصادر، أن صلاحيات ووظائف المحافظين في فلسطين مشتقة إلى درجة كبيرة من القانونيين الأردني والمصري[1]. وما يتميزان به من مركزية مشددة على صعيد وحدات الحكم المحلي.

وبهذا فإن الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها المحافظ تضع تعقيدات شديدة محتملة على قدرة وحدات الحكم المحلي على تحقيق درجة مهمة من الاستقلال الذاتي مقابل الحكم المركزي ويوقعها في مزيد من المرجعيات المركزية.

3:1:2:3:4 على الصعيد المالي:

تعتبر مسألة التخصص المالي مسالة في غاية الأهمية على صعيد الهيئات المحلية، ويقصد بها إيجاد موارد مالية كافية على المستوى المحلي حتى تتمكن الهيئات المحلية من تمويل نفسها ونشاطها، وحتى تصل بالتالي من شق طريق الاستقلالية والإنكفاء عن الاعتماد على السلطة المركزية. ويجب أن يقرن نقل الصلاحيات والمسؤوليات إلى الهيئات المحلية بايجاد الموارد المالية اللازمة لممارسة تلك الصلاحيات والمسؤوليات. ويعتمد قطاع الحكم المحلي في فلسطين اعتماداً كبيراً على السلطة المركزية من الناحية المالية حيث يشكل مجموع الانفاق على الحكم المحلي ما قيمته 50% من النفقات العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة، فضلاً أن جزءاً كبيراً من بقية النفقات يتم تغطيتها من مساهمات الدول المانحة، ويعتبر الاعتماد على العائدات

(1) **اللامركزية في الحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة**، ورش عمل، ARD، مصدر سابق، ص11.

غير الضريبية لتمويل الانفاق المحلي في فلسطين عالياً مقارنة مع الدول الأخرى، سواء المتقدمة منها او النامية[1].

إن تحقيق الاستقلالية المالية للهيئات المحلية يعتبر شرطاً ضرورياً وأساسياً لتحقيق استقلاليتها عن السلطة المركزية، ولكن يتضح من قانون الهيئات المحلية، بأن المكبلات والتعقيدات الممارسة من قبل السلطة المركزية على الهيئات المحلية في المجال المالي تفقدها استقلاليتها المالية الكثير من المضامين وتقيد صلاحياتها في مجال إدارة شؤونها الخدمية للمواطنين.

ونستقريء من نص مواد قانون الهيئات المحلية أن الإيرادات الداخلية الخاصة بالهيئات المحلية قد جرى تحديدها بدقة، وتم توصيف أنواع الضرائب التي من الممكن للهيئة المحلية أن تفرضها على المواطن. أما الموارد الخارجية وهي نصيب الهيئات المحلية من ضرائب السلطة المركزية، فقد تركها المشرع تحت سيطرة السلطة المركزية وتغاضي عن تنفيذ وكيفية احتسابها، وجعلها سنوية مرتبطة بقانون الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية.

على العموم يلاحظ أن أنواع الضرائب والرسوم التي تخصص بالذكر لمنفعة الهيئة المحلية محدودة، وتقتصر على ضريبة الأبنية والأراضي (ماده 23) ورسم الدلالة (المادة 24) ورسوم غرامات النقل على الطرق (ماده 25)، وهي مواد مطابقة لما ورد في القانون الأردني للبلديات لعام 1955، كما يلاحظ أن النسب المخصصة للهيئات المحلية من هذه الواردات محدده ومقلصه، حيث توزع السلطة المركزية 50% من هذه الإيرادات على الوحدات المحلية وتستحوذ على صلاحية توزيع النسب المتبقية على الهيئات المحلية بالطريقة التي يقررها مجلس الوزراء بناءاً على تنسيب من وزير الحكم المحلي، بناءاً على أربع اعتبارات (ماده 26)، إلا أن الصياغة المطاطية لهذه الاعتبارات تفتح المجال للسلطة المركزية بالسيطرة والتحكم التام بطريقة توزيعها، وبالتالي من الممكن أن تؤدي إلى محاباة مجالس محلية على أخرى، والاعتبارات هي:

(1) المحامي طارق طوقان، **تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين**، مصدر سابق، ص24.

أ. عدد السكان.

ب. نسبة مساهمة الهيئة المحلية في جلب الإيراد.

ج. ما إذا كان للهيئة المحلية مركز ذو أهمية خاصة.

د. ما إذا كانت تترتب على الهيئة المحلية مسؤوليات ليس لها طابع محلي.

فاعتبار السكان مثلاً قد شكل تمييزاً للبلديات الكبيرة على حساب البلديات الصغيرة مما يبقي الفجوة بين مستويات الهيئات المحلية قائم ويبقيها عاجزة ومعتمدة بشكل دائم على السلطة المركزية.

إن الاستقلالية المالية تعتبر أساس عملية تطور هيئات الحكم المحلي، وبما أنه يفترض بإن المسعى الفلسطيني يتجه نحو بداية التأسيس، فإن بنود الإيرادات للهيئات المحلية والمنصوص عليها في القانون، يجب أن تتعرض لعملية تغير جذري، ويجب أن يتضمن التغيير زيادة في أنواع الضرائب، والرسوم المخصصة مباشرة للهيئات المحلية، ويقع على عاتق المشرع واجب تمكين الهيئات المحلية من فرض ضرائب خاصة وأن يحدد الشروط لذلك، كي تتمكن الهيئات المحلية من تحقيق استقلاليتها والاعتماد على ذاتها. وباختصار يتوجب أن يقوم القانون الذي ينظم هيكلية وعمل الهيئات المحلية بإيجاد علاقة أكثر توازناً بين السلطتين المركزية والمحلية، وبدون ذلك ستبقى الهيئات المحلية رهينة تتحكم بها السلطة المركزية.

أما فيما يتعلق بأموال الهيئة وممتلكاتها فقد اشترطت (المادة 20) من قانون الهيئات المحلية والمتعلقة بالتصرف بأموال الهيئة، موافقة الوزير على تسجيل أموال الهيئة الغير منقولة، كما قيد القانون من صلاحيات المجالس في مجال الرهن والتأجير، وتتسع صلاحيات الوزير في المادة (21) من القانون بخصوص القروض، إذ تيطلب موافقة مسبقة من الوزير على أي قرض تسعى الهيئات المحلية أن تحصل عليه، كا اشترطت توضيح الغاية التي ستنفق عليها أموال القرض وكيفية التسديد ومدة القرض والجهة الممولة للقرض.

أما الأنظمة المتعلقة بالشؤون المالية وتنظيم عمليات ابتاع اللوازم وإرساء العطاءات والمقاولات فقد أسندها المشرع وجعلها بيد الوزير (مادة 34) بموجب أنظمة ولوائح تصدر عنه، على الرغم من أن الوزارة لم تقم حتى الان بوضع مثل تلك الأنظمة وإدارة الموارد البشرية فيها.

وفي الجانب المالي المتعلق بالهيئات المحلية، فينص القانون أنه لا يجوز للهيئات المحلية التصرف في بنود الموازنة بعد تصديقها من الوزير إلا وفق ما أقرن، أي لا يجوز نقل مخصصات من بند إلى آخر إلا بعد موافقة الوزير على ذلك، وقد حدد المشرع مدة زمنية للهيئات المحلية لتقديم موازناتها والتصديق عليها (قبل الشهرين من انتهاء السنة المالية)، وبهذا الخصوص اتخذت الوزارة والبنك الدولي من خلال ما يعرف بصندوق دعم البلديات إجراءات عقابية ضد الهيئات التي لم تلتزم بتقديم موازناتها وحرمتها من المساعدات المالية المقررة لها (انظر في الملحق بعض القرارات التي اتخذت بحق بعض الهيئات المحلية مثل برفين، وغيرها من المجالس المحلية) علماً أن كثير من هذه الهيئات ليس لديها الخبرة الكافية في آلية إعداد الموازنة حسب ما أفاد به رؤساء هذه الهيئات[1]. وهذا يقتضي زيادة مستوى الرقابة والمتابعة للهيئات المحلية وتكثيف عقد الدورات وورش العمل حول عمل موازنات مالية للهيئات المحلية.

ولدى مراجعة مواد قانون الهيئات المحلية فإنه يلاحظ افتقاره إلى مجموعة شاملة من أدوات التنفيذ التي تمكن الوحدات المحلية من القيام بمسؤولياتها، وأداة التنفيذ الوحيدة التي يوفرها القانون هي المادة (27) ومستنده إلى القانون الأردني، تحت عنوان جباية أموال الهيئة المحلية. إضافة إلى أن القانون لا يتضمن إلى المحاكم البلدية التي أنشئت بموجب القانون الأردني. وللخروج من هذا المأزق خاصة في ظل الوضع الاستثنائي لفلسطين، فلا بد من ضرورة وجود نشاطات هادفة لدى الهيئات المحلية تقوم على تحفيز التقييم المجتمعي، بحيث يقوم المواطنون بتقييم احتياجاتهم للخدمات ومدى رغبتهم في الدفع مقابل الحصول على الخدمة.

---

(1) في اجتماع عقد في مديرية حكم محلي جنين وبحضور الباحث، أفاد بعض رؤساء الهيئات المحلية أنه لا توجد لديهم أي خبرة في عمل موازنة خاصة لهيئاتهم المحلية، وبالتالي فإن الإجراءات العقابية بحق هيئاتهم هي باطلة ويجب التراجع عنها.

كما يتطلب إيجاد آلية لتنظيم هذه الاحتياجات في خطة عمل وآليـة مؤسسـاتية لتمثيـل هـذه الاحتياجات والآليات في عملية صنع السياسات من خلال التركيز على أهمية دور المواطن فـي المشاركة والقرار.

ولدى استقراء مواد قانون الهيئات المحلية يلاحظ أن هناك حاجة ملحة لتعـديل المـادة (23) من قانون الهيئات المحلية بحيث تكون الحكومة المركزية مضطرة إلـى تحويـل كامـل ضريبة الأملاك التي تجبى إلى وحدات الحكم المحلي، وهي التي تعتمد عليها بشـكل مركـزي جميع الهيئات المحلية في معظم الدول. وتدعيماً لمبدأ الاستقلالية المالية يجـب التركيـز علـى مشاركة الهيئات المحلية وتحفيزها في إقامة مشاريع ذات طابع إنتاجي كي تمكنها من الحصول على موارد ثابتة تعزز من قدرتها على الاستقلال المالي وبالتالي الاستقلال الحقيقـي، ويمكـن الاستفادة من ذلك من خلال تعزيز فكرة مجالس الخدمات المشتركة للهيئات المحليـة الصـغيرة والقريبة، لما في ذلك من أهمية في تحسين نوعية وجودة الخدمات المقدمة للمـواطن وتحقيـق فكرة تقليل الفجوة بين الوحدات المحلية الكبيرة والصغيرة. وعند الحديث عـن تعزيـز القـدرة المالية للهيئات المحلية فلا بد من التطرق إلى الموارد المالية التي تستحصـل عليهـا الهيئـات المحلية خارج نطاق الموارد المركزية لما تشكله هذه المصادر من وسائل دعم وقـوة للهيئـات المحلية في تعزيز استقلاليتها. فهذه الموارد تأتي من أربعة مصادر، هي السكان أنفسهم داخـل نطاق الوحدة المحلية ومغتربي البلدة، ومشروعات التوأمة إن وجدت والدول المانحة.

وتشكل الدول المانحة المصدر الأهم للتبرعات، ويحرص المانحون في الوقت ذاته على تقييد المستفيدين بمعاييرهم وشروطهم الخاصة، والتي لا تنسجم أحياناً ولا تستجيب للأولويـات التي تتبناها الهيئات المحلية، وفي بعض الحالات تشترط الجهات المانحة ضرورة إسهام الأهالي في المشروعات التي تمولها بنسب تتراوح ما بين 10-25% من الكلفة[1]. وتشكل هذه المنح في حالة توفرها مصدراً هاماً من مصادر تمويل الهيئات المحلية، رغم أن هذه المنح قليلة ولا توزع حسب عدد السكان أو مساحة البلدة أو الضرورات التنموية، وتنصب أغلبها على مشاريع البناء

---

(1) **مصادر وزارة الحكم المحلي**، دائرة المشاريع.

وتعبيد الطرق وغيرها، ويشير تقرير البنك الدولي[1]،حول الخلل في أداء المـانحين، الـى ان مظاهر الضعف تكمن في نقاط أربع هي:

- كان من الأنسب إعطاء دور فاعل للمستفيدين في متابعة واستدامة المشروعات بالإضافة إلى إشراكهم في تحديد الحاجات وإشعارهم أنهم أصحابها.

- لم يعط المانحون عملية بناء قدرات المجالس المحلية القدر الكافي من الدعم للمحافظـة على مسيرة المشروعات القائمة واستدامة النتائج وتدشين مشاريع جديدة.

- كان على المانحين تنسيق جهودهم لمقاومة الفقر وتطوير إستراتيجية جديدة قائمة علـى مشاريع إنتاجية مدعومة ومستدامة.

- بالغ المانحون في توجيه أموالهم الى مشروعات ملموسة كالبنية التحتية، ورغم أهميتهـا وتلبيتها لحاجات الناس، إلا أن هذه المبالغة جاءت على حساب القطاع الاجتماعي والاقتصادي.

وتشير دراسة أعدها برنامج دراسات التنمية في جامعة بيرزيت خـلال ورشـة عمـل لبعض الهيئات المحلية في محافظة بيت لحم[2]: أن تمويل الهيئات المحلية يشـكل أحـد أهـم التحديات أمام المجالس المحلية. وأن دخل الهيئات المحلية من الضرائب والرسـوم، وخاصـة المستحدثة منها والصغيرة، لا تتناسب مع حاجاتها الأساسية وهي تعاني من تدني الموازنـات، وقلة العوائد الضريبية.وحسب رأي الدراسة فان بحث الهيئات المحلية عن مصادر دعم أخـرى ومن خلال الدول المانحة وجهودهم الخاصة، ناتج من غياب الدعم الثابت المفتـرض أن يـرد إليها من وزارة المالية ووزارة الحكم المحلي، وفقدانها لعائدات بعض الضـرائب التـي مـن المفترض أن تستحصل عليها بشكل ثابت مثل ضريبة المحروقات، وكذلك يعود شـح المـوارد نتيجة تردد المواطنين في دفع ما يترتب عليهم من مستحقات مقابل الخـدمات المقدمـة إلـيهم

---

(1) **تقرير للبنك الدولي في الضفة الغربية وقطاع غزة**، دراسات غير منشورة.

(2) ورشة عمل أعدتها دائرة دراسات التنمية في جامعة بيرزيت في محافظة بيت لحم، العـدد مـن الهيئـات المحليـة عام2002

وإغفال تطبيق السلطة للقانون على المتخلفين(آلية تنفيذية). وقد أكدت نتائج ورشة العمل أن الحل الأمثل للخروج من هذا المأزق يكمن في ثلاث نقاط رئيسية:

- التزام وزارتي المالية والحكم المحلي بتوفير ميزانيات تسمح للهيئات المحلية بتقديم خدمات للجمهور.
- إعادة النظر في آلية تحصيل الضرائب والمستحقات المالية من الجمهور.
- توعية المواطنين بأهمية دعم الهيئات المحلية لدورها في توفير الخدمات لهم مع إعطائهم حوافز تشجيعية.

وتُضيف في هذا المجال إلى ضرورة إشراك المواطن في تحديد احتياجاته وأولوياته وتعزيز الثقة بين الهيئات المحلية والمواطن وإجراء الانتخابات والتي تشكل الدعامة الأساسية لشرعية هذه الهيئات.

وتشير دراسات أخرى[1] في هذا المجال أن الصلاحيات المحدودة للهيئات المحلية وضعف مصادرها المالية عكست نفسها سلبيا على أوضاع التجمعات السكانية. وتبين الدراسات من النتائج الإحصائية حول الأوضاع المعيشية للمواطنين أن 43%من الفقراء يعيشون في المناطق الريفية، و33%في المناطق الحضرية، و25%في مخيمات اللاجئين، وتبلغ نسبة الفقر في منطقة جنين(9 أضعاف)نسبة الفقر في منطقة القدس، و(3 أضعاف) نسبة الفقر في رام الله. وبموجب ذلك يمكن التعميم بأن هناك علاقة مباشرة بين تهميش دور المجالس المحلية وضعف مصادرها المالية، وتردي الأوضاع المعيشية للمواطنين.

3:3:4 الحكم المحلي والمشاركة المجتمعية ودورها في التنمية.

المشاركة المجتمعية في المجتمع الفلسطيني ظاهرة متجددة أثبتت فاعليتها واستعداديتها في كافة مراحل النضال الوطني الفلسطيني منذ العهد العثماني وحتى وقتنا الحاضر. فقد

---

(1) **الفريق الوطني لمكافحة الفقر**، فلسطين، تقرير الفقر1998، وبيانات الجهاز المركزي للاحصاء2002.

تواجدت بعض المؤسسات الفاعلة على المستوى الأهلي منذ نهاية الدولة العثمانية في فلسطين[1]، وإن اقتصرت مظاهر هذا الوجود على الجمعيات الخيرية والاتحادات التجارية ونقابات العمال. وتزامن نشوء هذه الجمعيات مع تزايد الامتيازات الأجنبية والنشاط التبشيري في فلسطين، نظرا للإصلاحات العثمانية. كما تزامن نشوئها مع تشكيل وتزايد حالة المد القومي العربي والتي وجدت شكلا لعملها في ذلك الوقت على شكل الجمعيات السياسية العربية[2].

واستمر دور هذه المؤسسات بشكلها السابق خلال فترة الانتداب البريطانية والإدارات المصرية والأردنية، لكنها شهدت تغييرا جذريا في تكوينها وإعادة تعريف أهدافها وطرق عملها بعد الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة، خاصة مع نهاية السبعينات من القرن الماضي. وتعود أسباب تطورها في تلك الفترة بشكل رئيسي إلى دعم منظمة التحرير الفلسطينية، وعملها الدؤوب لخلق مؤسسات عمل وطني تقاوم المشاريع السياسية الهادفة إلى النيل من الحقوق الوطنية للشعب الفلسطيني وكذلك من أجل العمل على توفير المطالب الحياتية للمواطنين الفلسطينيين تحت الاحتلال، خاصة وأن الإدارة الإسرائيلية أهملت تطوير وتقديم العديد من الخدمات الحياتية الأساسية للمجتمع الفلسطيني. وقد تدخلت مؤسسات المجتمع المدني متمثلة بالمنظمات غير الحكومية العاملة في قطاع الرعاية الصحية والتنمية الزراعية والعمل النسائي والعمل النقابي، وقامت بدور ريادي في توفير الخدمات الصحية والتنموية لقطاعات واسعة من المواطنين وبالأخص في الأماكن النائية[3].

وكانت المحطة الهامة في عمل مؤسسات المجتمع المدني، إثناء الانتفاضة الفلسطينية الأولى عام 1987 والتي كان شعارها التنظيم الشعبي والعمل الجماعي. حيث لعبت مؤسسات المجتمع المدني في تلك الفترة دوراً أساسياً كبديل عن مؤسسات الإدارة المدنية الإسرائيلية، وقامت بتزويد المواطنين بما يحتاجونه من خدمات أساسية في ظل ظروف صعبة من حصار

---

(1) المحامي طارق طوقان، **تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين**، مصدر سابق،ص33.

(2) وليد سالم، **المنظمات المجتمعية التطوعية والسلطة الفلسطينية**، نحو علاقة تكاملية، فلسطين، (منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية)،1999 ص25

(3) **حول اللامركزية في الحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة**، مصدر سابق، ص20

أو حظر تجول. وفي عدد كبير من المواقع عملت هذه المؤسسات على توفير خدمات الحكم المحلي الأساسية من حملات تنظيف، وتنظيف أسواق وشوارع وطرق، وإنشاء شبكات لتصريف المياه العادمة، أو شراء محطات توليد كهرباء.

ولم تقتصر إسهامات مؤسسات المجتمع المدني على القضايا الخدماتية، بل ساهمت بشكل فعال في توفير بيئة مساندة للمقاومة والتنمية البشرية من خلال الربط بين المقاومة والتنمية، لكن الربط اقتصر على المنظمات والجمعيات ذات الطابع المهني والتخصصي[1]. فعلى الصعيد الاجتماعي عملت هذه المؤسسات على التخفيف من ظاهرة الفقر المدقع من خلال تقديم مساعدات عينية ومادية للأسر المحتاجة، وامتد نشاط العديد منها إلى توفير نشاطات شبابية وثقافية على الصعيد المحلي، لدرجة أن منظمات العمل الأهلي في فلسطين أصبحت تعتبر من أكثر المنظمات الحيوية بالمقارنة مع الأقطار المجاورة والعديد من دول العالم.

لقد طرح قيام سلطة وطنية في أراضى فلسطينية، ضرورة إيجاد إطار جديد ينظم العلاقة بينها وبين منظمات المجتمع المدني بشكل مختلف عن العلاقة التي كانت قائمة بين منظمة التحرير وبين الاتحادات والأطر الجماهيرية والنقابات العمالية والمهنية، حيث كانت الأخيرة تشكل القاعدة الجماهيرية لمنظمة التحرير وفصائلها. فقد طرح قيام نظام سياسي يقوم على حزب أو ائتلاف حاكم وأحزاب معارضة، ضرورة قيام شكل جديد للعلاقة بين السلطة السياسية ومنظمات المجتمع المدني وأن يأخذ صيغا متنوعة، بحكم تنوع أنماط ووظائف عناصر المجتمع المدني، كما لابد وان ينطلق من احترام استقلالية المنظمات المدنية بما فيها التنظيمات السياسية والاتحادات والنقابات غير الحكومية عن مؤسسات السلطة التنفيذية، وأن ينظم القانون حدود هذه الاستقلالية ومرجعياتها.

لقد اقر النظام السياسي الفلسطيني الذي تشكل بعد أوسلو التعددية السياسية، لكن مجرد وجود هذه التعددية لا يعد كافيا لتأهيل الديمقراطية السياسية، فمأسسة الديمقراطية تحتاج إلى فصل للسلطات، يمنع سيطرة السلطة التنفيذية على الحقل السياسي، وقد يستدعي ذلك وجود تعدد

---

(1) عزت عبد الهادي، **المنظمات الفلسطينية الغير حكومية**، ورقة عمل، برنامج دراسات التنمية،2002 ص40

وتنوع في مراكز القوى في المجتمع (ممثلة بأحزاب واتحادات، حركات اجتماعية، ومنظمات غير حكومية) وأن تكون هذه القوى ملتزمة بقواعد اللعبة السياسية التي تضمن انتقال السلطة بالطرق السلمية وفق الانتخاب الحر والنزيه والمنظم.

كما يستحيل تبلور تعدد في مراكز القوى في المجتمع إن بقيت التنظيمات السياسية والاتحادات والحركات الاجتماعية ضعيفة، من حيث قدرتها التعبوية وقاعدتها الجماهيرية، وإن لم تمنح استقلالية سياسية وتنظيمية ومالية، أي إن لم تعكس موازين القوى الفعلية في حركتها داخل المجتمع. ولهذا لم تنجح التنظيمات والأحزاب السياسية حتى الآن في فرض تحولات ديمقراطية على النظام السياسي الفلسطيني، رغم أن معظمها تبنى(إلى جانب الخطاب الثوري) خطاب الديمقراطية والتنمية البشرية، وطور من أفكاره الاجتماعية والاقتصادية إلى جانب أهدافه السياسية، لكن بقي نفوذها محددا على مستوى الفعل الداخلي[1].

لقد تراجع دور الحركات الاجتماعية بعد الانتفاضة الأولى ومنذ قيام السلطة الفلسطينية، نتيجة انخراط عدد كبير من كوادرها في مؤسسات السلطة الفلسطينية، مما أضعف من إمكانية تحويل الاتحادات والنقابات إلى أطر مستقلة عن المؤسسات الرسمية، كما فاقم ذلك من عزلها عن جمهورها وجعلها عرضة لتدخل أجهزة السلطة، وجعلها تعيد إنتاج أزماتها الداخلية واجترار أساليب العمل المكتبي الضيق[2]. وفي الواقع يمكن النظر إلى قيام السلطة الفلسطينية من زاوية الفرصة التي لم يجر استثمارها حتى الآن. وكان يمكن استغلال هذه الفرصة لإحداث تغييرات جذرية على هيكلية الأحزاب والتنظيمات السياسية والحركات الاجتماعية الفلسطينية، ومن أجل تعزيز الممارسة الديمقراطية داخلها عبر المؤتمرات، والانتخابات الدورية، والخروج من مأزق دائرة التفرد، وتحديث أنظمتها ودساتيرها ولوائحها الداخلية وبرامجها وتعزيز استقلاليتها، وكذلك الضغط من اجل توحيد القوانين بين الضفة الغربية وقطاع غزة، ولإقرار دستور أو نظام أساسي بما ينسجم مع الواقع السياسي المجتمعي الجديد.

---

(1) تقرير **التنمية البشرية لعام 2002، فلسطين**، مصدر سابق، ص41.

(2) نفس المصدر، ص41.

إن إعادة الحيوية للاتحادات والنقابات تتطلب إعادة الحيوية الديمقراطية والاستقلالية لحياتها الداخلية في الوقت ذاته، وإعادة النظر في دساتيرها وبرامجها ولوائحها الداخلية بما يحقق مصالح وتطلعات جمهور كل منها، كما يتطلب إعادة الحيوية لبرنامجها النضالي المقاوم والموائمة بين متطلبات النضال والتنمية، وتشكيل جسم فلسطيني ضاغط ومساند للسلطة الفلسطينية لتحقيق المشروع الوطني الفلسطيني. وربما كان من الضروري أن تتوجه هذه الاتحادات إلى تنمية مصادر تمويلها الذاتي، إضافة إلى العمل لأن يتم تخصيص جزء من الموازنة العامة للسلطة لدعم الاتحادات والنقابات، بما يوفر لها الاستقلالية وحرية الحركة.

وقد يكون من الضروري ان تبدأ مكونات المجتمع المدني الفلسطيني في تشكيل إطار تنسيقي يطرح تصورات الوحدة المساندة للسلطة فيما يتعلق بحقوق الشعب الفلسطيني وتوظيف علاقاتها الجماهيرية والإقليمية والدولية لدعم هذه الحقوق. وعليها في الوقت نفسه ممارسة الضغط على المؤسسات المسؤولة من أجل توسيع الحريات المدنية والسياسية والممارسة الديمقراطية في سبيل استراتيجية تنموية تتفق مع حاجات بناء دولة ديمقراطية عصرية.

أما على صعيد الحكم المحلي ومن خلال هيئاته المحلية، فإنها تعتبر الواجهة العريضة التي من خلالها بإمكان مؤسسات المجتمع المدني أن تعبر عن ذاتها خير تعبير، حيث أصبحت الهيئات المحلية تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي في العديد من الدول، وتقوم بدور فعال في التنمية القومية لقربها من المواطنين مما يجعلها أقدر على إدراك طبيعة الظروف والحاجات المحلية. كما يمنحها هذا القرب دعما ضروريا لحشد الطاقات وتعبئة الموارد ويهيئ لها فرص النجاح في تنفيذ السياسات القومية لتصبح واقعا ملموسا يحقق تطلعات الشعب، حتى أصبحت هذه الإدارة الشعبية تمثل المواطن وتعبر عن مصالحه تعبيرا صادقا. وبالتالي فان الهيئات المحلية تصبح بمثابة القناة التي تنقل مشكلات المجتمع وحاجاته من جهة، وتعيد إلى هذا المجتمع حل هذه المشكلات وأساليب الالتزام بحاجاته من جانب آخر، وذلك عبر تخطيط ديمقراطي وواقعي لهذه الأساليب ومعالجتها، وعند اتصاف الهيئات المحلية بكل ما سبق فإنها تستطيع تأكيد وحدة المجتمع وإثارة الرأي العام المحلي للاهتمام بمشكلاته وإشراكه في الوصول إلى حلول لها، كون المساهمة الشعبية هي روح الإدارة المحلية والمحور الذي ترتكز عليه.

ولدى مراجعة قانون الهيئات المحلية وقانون انتخاب مجالسها،يلاحظ أنـــه ركـــز علـــى العلاقة التي تربط الهيئة المحلية بالسلطة المركزية وأهمل أي تصـــور واضـــح للعلاقـــة مـــع الجمهور، أو المواطن مع هيئته المحلية، سوى انتخاب مجلسها، وورد ذكر المـــواطن كمكلـــف بدفع ما عليه من ضرائب ومستحقات، وأظهره بصورة سلبية من خلال بنود تعالج تخلفه عـــن الإيفاء بالتزاماته الضريبية وتفصيل كيفية إرسال الإنذارات والحجز على الرواتب وغيرها. فقد يتبادر لدى البعض عند الحديث عن الديمقراطية والمشاركة في الحكم، أن ذلك مقتصر على حق الانتخاب بمفهومه الضيق، حيث يصوت المواطن لمرشـــح يختـــاره وينتهـــي بعـــد ذلـــك دور المشاركة. إن الديمقراطية المحلية تنطلق أساسا من مفهومها الواسع الذي يوفر فرصـــة لكافـــة المجموعات والأفراد التي لا تتمتع بأدوار ذات صلاحيات تقليدية كالنساء والأطفال وكبار السن كي يأخذوا دورهم في صنع القرار والمشاركة والمحاسبة.

كذلك إن قيام سلطة وطنية قوية لا يتأت بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة لبنـــاء المؤسسات وإنما لا بد من الانسجام والتعايش بين ما تقدمه هذه القوانين والمراسيم وبين ظروف ومقتضيات التطور والتنمية. وعلى الرغم من أهمية هذه القوانين إلا أنها بقيـــت قاصـــرة عـــن إشراك المجتمع في إدارة بلداته وفي العملية التنموية. حيث لم تقـــم إدارة الســـلطة بتفـــويض الصلاحيات وتوفير الآليات للهيئات المحلية للقيام بدورها في العملية التنموية والإدارية. ولهـــذا نجد مؤسسات السلطة المركزية الآن عاجزة عن التواصل مع الهيئـــات المحليـــة والمجتمعيـــة الأخرى، وعاجزة عن التصرف بدون التفويض المناسب والأدوات القانونية والعملية. كما يجـــد المواطنون أنفسهم في حيرة من طبيعة مرجعياتهم المؤسساتية في ظل تمركز السلطة السياســـية في أيدي فئات محددة ببعديها السياسي والجغرافي.

وقد يساعد عرض مجموعة من المؤشرات على التعرف على العلاقة بين أداء الســـلطة وأداء الهيئات المحلية:

- إن سياسة التعيينات التي تقوم بها وزارة الحكم المحلي لا تتفق مع أي نص قانوني أو مـــع اللامركزية المعلن عنها حتى وإن اتخذت جانب الاستمزاج الشعبي، وكذلك لا تتفـــق مـــع

مفهوم المشاركة المجتمعية، عدا أنها كرست ورسخت مفهوم العشائرية على حساب مؤسسات المجتمع المدني الأخرى، وهو ما فرض نفسه في الانتخابات البلدية الجزئية الأخيرة، حيث كان هناك تغييب كبير للقوى السياسية والأحزاب في نتائجها.وتظهر بعض البيانات التي قامت بها دائرة دراسات التنمية في جامعة بيرزيت[1] إن 25% من مناطق الضفة الغربية تعاني من عدم توفر تمثيل محلي لها على شكل هيئة منتخبة أو معينة. وتختلف النسبة بين شمال الضفة الغربي ووسطها وجنوبها، ففي حين تبلغ نسبة المواقع التي لا تملك تمثيلا محليا في منطقة جنين 25% تهبط النسبة إلى 6% في منطقة رام الله وترتفع إلى 44% في منطقة الخليل.

- أما عن مشاركة النساء فهناك ما يوحي باهتمام وزارة الحكم المحلي بإشراك النساء في أعمالها وفي الهيئات المحلية، رغم إن هذا الاهتمام لم يتجاوز الإشراك العددي المحدود وليس الوظيفي، فقد أنشأت الوزارة برنامج المرأة بغرض تضمين النوع الاجتماعي في خطط الوزارة وبرامجها، وزيادة مشاركة المرأة في عضوية مجالس الهيئات المحلية، ونتيجة لهذه السياسة بلغ عدد النساء في الهيئات المحلية(52 مقابل 3535 من الذكور) [2] غير أن هناك كثير من المجالس قابلت مشاركة النساء بالرفض مستندة في ذلك إلى دعاوى دينية وعرفية، بينما تخلو كافة المجالس المحلية في قطاع غزة وفي مناطق عديدة من الضفة الغربية من النساء.

إن الطريقة التي تمت فيها التعيينات لعضوية الهيئات المحلية لم تكن ملائمة أو ممكنة للنساء، حيث تم تغليب العشائري والفصائلي على الكفاءة وتمثيل فئات المجتمع المهمشة. وقد كان هناك اهتمام كبير بتعيين شخص يمثل عائلة معينة قد تبلغ نسبة أفرادها 5%، دون الاهتمام بتعيين نساء يمثلن 50%من المجتمع المحلي. وتمت الكثير من هذه التعيينات في ظل جدل وصراع لم يكن ممكنا للنساء خوضه لأسباب اجتماعية وسياسية معروفة. ورغم تعيين الرجال مباشرة وبدون وجود اتفاق عام حولهم من قبل وزيرا الحكم المحلي، فقد احتاجت النساء لموافقة

(1) دائرة دراسات التنمية، **تقرير التنمية البشرية لعام2002، فلسطين**، مصدر سابق، ص52

(2) المصدر نفسه، ص56

أعضاء المجلس كي يصبحن عضوات في المجالس.وكانت الاعتراضات تقابل بحجب العضوية في الغالب عن النساء، وفي العديد من الحالات كان يوضع أمامهن شروط تعجيزية للحد من المشاركة.

أما على صعيد قانون الانتخابات فقد شكلت النساء لوبي ضاغط داخل أروقة المجلس التشريعي للمطالبة بتعديل القانون وإقرار تشكيل كوته نسائية على صعيد انتخابات المجلس التشريعي والمجالس المحلية. مما دعى المجلس للموافقة على ذلك من خلا ل قرار معدل لقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية بحيث يخصص لهن نسبة 20%من أعضاء الهيئات المحلية(1). غير أن أعضاء المجلس عادوا ورفضوا الفكرة وتم إلغاء القرار بدون مبررات تذكر، مما أثار حفيظة النساء مرة أخرى وقمن بتشكيل مسيرات واحتجاجات على أبواب المجلس التشريعي، مما دعى المجلس مرة أخرى بالموافقة على تمثيل النساء في أي من المجالس المحلية في مقعدين على الأقل، لمن يحصلن على أعلى الأصوات من بين المرشحات. (مادة معدلة رقم47). وحسب آراء بعض أعضاء المجلس التشريعي أكدوا أن ذلك اشترط لمدة دورة واحدة.

ورغم هذا القرار، فقد مورست العديد من الضغوط في بعض التجمعات السكانية على النساء من أجل سحب ترشيحهن أو منعهن من الترشيح كما حصل في بلدة يعبد خلال الانتخابات الأخيرة التي جرت في 2004/12/23. حيث انسحب العديد من النساء من الترشيح عبر وسائل الضغط العشائرية.

- أما المؤشر الثالث، وبمراجعة المرسوم الرئاسي بتاريخ1995/8/21 بخصوص تشكيل مجلس التنظيم الأعلى الخاص بالتخطيط الإقليمي للتجمعات السكانية، فانه لوحظ حجم غياب تمثيل مناسب من المجتمع المحلي أو الهيئات المحلية في عضويته. حيث يمثل ذلك حجم الدور المسيطر الذي تلعبه السلطة المركزية في رسم السياسة التخطيطية والتنظيمية التي

---

(1) **القانون المعدل لانتخاب الهيئات المحلية**، مادة(23)، لعام2004

تمس المجتمعــ وجاء الإبقاء على القوانين السابقة التي تحد من مشاركة الهيئـــات المحليـــة والدور المناط بها في تطوير ذاتها وأدائها.

- تتطلب التنمية البشرية المستدامة ضرورة دمج الشباب وحاجات الأطفال ومصـــالحهم فـــي تخطيط وتنفيذ عمل الهيئات المحلية وتقييمها، غير أن ذلك مستثنى تماما في عمل الهيئـــات المحلية، باستثناء ما قامت به بلدية أريحا من خلال تأسيس مجلس بلدي للأطفـــال، والـــذي أثبت فعاليته ونجاحه على مستوى المدينة، واستطاعت جهود البلدية ومـــن خـــلال دعمهـــا للأطفال من توفير مستلزمات ضخمة لحاجاتهم تمثلت بحدائق ومراكز ثقافية شاملة حظيـــت بدعم وتمويل كبيرين من الدول المانحة. وبهذا الخصوص، فقد أكد الأطفال في اكثـــر مـــن تجمع جغرافي ومن خلال مؤتمرات خاصة بهم على حقوقهم ودورهم في دعم الديمقراطية والتنمية(1). وبشكل عام فان الحدود المتاحة للمشاركة الشعبية في الحكم تعتبر ضيقة، وهي ظاهرة تسود كافة مستويات العمل المؤسسي الفلسطيني، سواء من حيث الرؤيـــة التنمويـــة الجامعة وفلسفة الحكم القائمة على إشراك المجتمع المدني فـــي تحمـــل مســـؤولية التنميـــة والاستفادة من ثمارها. أو من حيث آليات عمل المؤسسات المركزية أحيانا وغيـــر الفعالـــة أحيانا أخرى.

ولعل وضع المشاركة مرتبط بشكل أو بآخر بالأوضاع السياسية العامـــة والاقتصـــادية وخصوصا تفشي ظاهرة الفقر التي تؤدي إلى انشغال المواطنين في تدبير لقمة عيشـــهم وعـــدم تمكنهم في كثير من الأحيان من تسديد الفواتير المستحقة عليهم للمجالس المحلية. كـــذلك فـــان مركزة الحكم المحلي في وزارة أو شخص الوزير أدى إلى تنامي شعور عـــام بـــان مرجعيـــة المجالس المحلية تعود إلى الوزارة وليس إلى الجمهور، والذي من شأنه يـــؤدي إلـــى تكـــريس البعدين العشائري الفصائلي. من خلال قيام الوزارة بشكل دائم باستشـــارة زعمـــاء العـــائلات وممثلي الفصائل السياسية في هموم ومشاكل الهيئات المحلية بعيداً عن البعد المجتمعي الشامل.

(1) مرفق ملحق لنتائج مؤتمر الأطفال الذي عقد في غزةعام2002، والرسالة التي تتطرق لطموحاتهم وأحلامهم.

من خلال ما تقدم فإننا نستنتج أن تحقيق مشاركة فاعلة في العمليـــة التنمويـــة والحكـــم المحلي يستدعي توفر عدد من الشروط تتمثل في:-

1. إجراء انتخابات دورية للمجلس التشريعي والهيئات المحلية والمؤسسات الأهلية في جـــو حر يؤمن حوارا وممارسة مثمرين.

2. إجراء الإصلاحات الضرورية لتطوير أوضاع مؤسسات السلطة الفلسطينية لتتجاوب مع متطلبات التنمية الدائمة، حيث يؤدي ذلك إلى تطور سلطة مركزية واثقة من نفسها وقـــادرة على تفويض الصلاحيات.

3. تحفيز مؤسسات المجتمع المدني للقيام بدور فاعل في توعية الجمهور بحقوق المواطنـــة وواجباتها.

4. تشريع قوانين، ووضع إجراءات تأسيس عملية المشاركة من خلال الاجتماعات الدوريـــة للهيئات المحلية ومجالس الأهالي.وتفعيل الدور الرقابي للمؤسسات المدنية على عمل الهيئات المحلية.

5. تعبئة المجتمع المدني، وتشكيل مجموعات تمارس ضغوطا على صانعي القرار، كـــدعم المنظمات الأهلية وتشكيل مجالس الأهالي والأحياء.

4:4 انتفاضة الاقصى ودورها في: تعزيز مفهوم الاستقلال، والاصلاح، والتنمية:

لقد لعبت الانتفاضة الفلسطينية والتي انطلقت في 2000/9/29- دوراً مهماً في تعزيـــز المفهوم المجتمعي والقاضي بضرورة البدء الفوري بالإصلاح على الصعيد المؤسساتي ســـواء كان حكومي أو أهلي وذلك كخطوة نحو تجسيد الاستقلال الوطني الفلســـطيني، حيـــث كشـــفت الانتفاضة وبطريقة عفوية عن مواطن القوة التي يتمتع بها الشعب الفلسطيني، ومواطن الضعف التي واكبت عمل وأداء السلطة الفلسطينية خلال السنوات الماضية.

وعليه فمن الضروري بمكان أن يتم استعراض الآثار التي تركتها الانتفاضة الفلسطينية والتي أصبحت تعرف "بانتفاضة الأقصى" على تعزيز مفهوم الاستقلال الوطني، وتأثيرها كذلك على عمل مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني، وبرامج التمويل الدولي التي ترعاها الدول المانحة، وما نتج عنها من تعزيز للمطالب الجماهيرية المنادية بضرورة الموائمة بين برامج الإصلاح والتنمية والمقاومة.

1:4:4 أثر الانتفاضة على تعزيز مفهوم الاستقلال الوطني:

لقد وصلت الفترة الانتقالية لترتيبات الحكومة الذاتية الفلسطينية في الضفة وقطاع غزة، كما تم تحديدها في اتفاق إعلان المبادئ الموقع بين منظمة التحرير الفلسطينية ودولة إسرائيل في 13ايلول1993 إلى نهايتها في 4ايار1999، ولم يبدو في الأفق أي حل نهائي أو مؤقت لمشكلة الصراع الفلسطيني الإسرائيلي، وبقيت إسرائيل مسيطرة على 60% من أراضي الضفة الغربية ونحو 26%من أراضي قطاع غزة[1]. تخلل ذلك توسع وتيرة الاستيطان والمصادرة والسيطرة على المياه والمعابر والحدود وغيرها. ولم يتسنى للفلسطينيين رؤية أي أمل في المستقبل المنظور لحل قضيتهم وإقامة دولتهم المستقلة بموجب قرارات الشرعية الدولية.

وكانت زيارة شارون للمسجد الأقصى في 13 أيلول 2000 بمثابة الشرارة التي أشعلت الانتفاضة الفلسطينية والتي سميت فيما بعد(انتفاضة الأقصى) كموقف فلسطيني لتأكيد عروبة القدس ومقدساتها. ومما لا شك فيه أن الانتفاضة رغم انطلاقتها كرد فعل للزيارة المشؤومة التي قام أرئيل شارون للحرم القدسي الشريف إلا أنها جاءت كنتيجة حتمية لفشل العملية السياسية وفي حصول الفلسطينيين على حقوقهم المشروعة ضمن أسس التفاوض التي انطلقت مع توقيع اتفاقية أوسلو والمتضمنة الاعتراف المتبادل بالإنسانية والحقوق، بما في ذلك حق الفلسطينيين في تنمية بشرية مستقلة تمكنهم من التمتع بحياة حرة ودولة مستقلة كباقي الشعوب.

---

(1) الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، **حالة حقوق المواطن الفلسطيني**،(التقرير السنوي الخامس1999)، رام الله، 2000.

لقد أحدثت الانتفاضة الفلسطينية الثانية والتي انطلقت عام2000 تحـولا رئيسـيا فـي العلاقة بين الفلسطينيين والإسرائيليين، فتحولت هذه العلاقة تلقائيا من علاقة بحث عن السـلام إلى علاقة تسيطر عليها قوة المحتل. حيث دفع الشعب الفلسطيني ثمنا غاليا في تمسكه بحقوقـه التي تنص علها المواثيق الدولية.

وقد رافق الانتفاضة أوجه عدة من النضال، بدءاً في المشاركة الجماهيرية في النشاطات السلمية، إلى شكل المواجهات المسلحة، إلى إعادة احتلال الكثير من المناطق التي انسحبت منها إسرائيل بموجب الاتفاقات المحلية، واكب ذلك حصار خانق على الفلسطينيين في كافة أمـاكن تواجدهم.

وكانت هذه الفترة فرصة لتقييم السنوات التي تلت توقيع اتفاقيات السلام بين الفلسطينيين والإسرائيليين من حيث الأسس التي قامت عليها هـذه العمليـة، أو مـن حيـث أداء السـلطة الفلسطينية التي كانت تطمح لتطوير أدائها على مستوى السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفي مجال بناء المؤسسات.

لقد جاءت الانتفاضة الفلسطينية الثانية لتثير تساؤلات جوهرية حول المسار السائد فـي التعامل مع القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حيث اتضح أن أهم شرط لتحقيق حـد معقول من التنمية يتطلب توسيع الخبرات الجماعية أمام المجتمع الفلسطيني،بما في ذلك حقه في تقرير المصير وفي التنمية،وهو الشيء الذي لا يمكن أن يتحقق في ظل احتلال يسـعى بشـكل ممنهج لتدمير مقدرات الشعب الفلسطيني.

إن مفهوم التنمية يتضمن افتراضا ممارسة الشعب الفلسطيني حقه في تقرير المصير كما تنص عليه المواثيق الدولية،ويشمل هذا حقه في إنهاء الاحتلال والتعويض في ظـل الأضـرار التي لحقت به جراء سياسة التشديد والاستلاب والقهر والاستيلاء على موارده. وكـذلك يعنـي على المستوى الفلسطيني إعادة تكوين البنية الاقتصادية بعيدا عن علاقات التبعية التي فرضـتها الاتفاقات الثنائية مثل اتفاقية باريس الاقتصادية، واستعادة السيطرة علـى المـوارد الطبيعيـة والمعابر وامتلاك القدرة الحرة على إعادة صياغة العلاقات مع الفضائين العربي والدولي.

وبرغم ما تتمتع به الحالة الفلسطينية من استثناءات من حيث العلاقة الجدلية بين التنمية والاستقلال، ونتيجة للواقع القائم من حيث وجود سلطة فلسطينية تمارس مهامها علـــى الأرض، إن نجاح تنمية حقيقية فلسطينية، لا يتوقف عند حدود ممارسة حق تقرير المصير والاســـتقلال، بل يجب وكشرط ضروري إزالة كل أشكال الاستبداد والقهر المحلية، وبمعنى آخر توليد بنـــى ديمقراطية على الأصعدة السياسية والاجتماعية الأمر الذي يعني ممارسة حرية التعبير والـــرأي والتنظيم والمساواة والعدالة الاجتماعية. وبذلك يترتب إقامة نمط جديد من العلاقات بين السلطة والمجتمع وبقية فئات المجتمع نفسه. ولعل طمـــوح الفلســـطينيين فـــي إنشـــاء دولـــة مســـتقلة وديمقراطية لهم، يتطلب منهم العمل على كافة الأصعدة الاجتماعية والاقتصـــادية والسياســـية، وفي نفس الوقت وبتوازن دقيق. كما يتطلب من السلطة الفلسطينية اســـتخلاص العبـــر بشـــكل مسؤول حيال إصلاح مؤسساتها وبشكل حقيقي وبدون أي تأجيل، وهذا بحد ذاته بحاجـــة إلـــى قيادة تنموية (تكنوقراط) جنبا إلى جنب مع القيادة السياسية، وإحداث تغييـــرات جوهريـــة فـــي طبيعة عمل المؤسسات وقياداتها.

وبرغم أن الاحتلال هو العامل الحاسم في تحديد شكل ومضمون البيئـــة التنمويـــة فـــي فلسطين، فلا بد من الأخذ بعين الاعتبار مدى تأثير قيام سلطة وطنية على بعـــض الأراضـــي الفلسطينية، وإن كانت محدودة الصلاحيات على البيئة التنموية، فقد ولد وجود مثل هذه السلطة ولأول مرة في تاريخ الشعب الفلسطيني إمكانات متجددة للمشاركة المجتمعية في تقرير المصير وصياغة السياسات المواتية لتنمية بشرية ذاتية الديناميكية، مع التأكيد على أهمية استثمار كـــل الإمكانات المتاحة، واستغلال وجود منظمات المجتمع المدني، وتفعيل دورها لما له من أهميـــة وحيوية خاصة في ظل امتلاكها لعلاقات دولية إقليمية واسعة.

لقد ساهمت الانتفاضة الثانية في الكشف عن العديد من المظاهر الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والمؤسساتية التي سادت داخل المجتمع الفلسطيني، أو داخل المؤسسات العاملة ســـواء كانت السلطة الفلسطينية بمؤسساتها الرسمية، أو مؤسسات الدول المانحة.

وبغض النظر عن إيجابيات هذه الظواهر أو سلبياتها، إلا أنها أصبحت تستدعي مراجعة مسؤولة للمسار الفلسطيني منذ عام 1994وحتى الآن وعلى مختلف الأصعدة. وتشكل حالة التفكك الجغرافي والاجتماعي والإداري في ظل احتمال استمرارية الوضع القائم محور هذه المراجعة، وذلك من أجل تفعيل العناصر التي تؤدي إلى عملية التحرر والتنمية وإزالة العوائق التي تقف في وجه تحقيق الاستقلال وتجسيد الدولة المستقلة.

فالانتفاضة أظهرت أن المجتمع الفلسطيني وبرغم كل الظروف مازال يتمتع بنقاط قوة لابد من استثمارها بشكل ممأسس وضمن تشريعات واضحة وعادلة، مثل تلك المتعلقة بأهمية دور الفلسطينيين أنفسهم لحل مشاكلهم ودرجة المرونة التي يتمتعون بها،وقدرتهم على مواجهة تحديات غير عادية في وقت قصير. فقد أظهرت المعطيات المختلفة وفي ظل الانتفاضة، الاهتمام الكبير الذي يوليه الفلسطينيون للديمقراطية والانتخابات، خاصة في ظل حالة الترهل والفساد الذي ساد العديد من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، مما أدى الى تعطيل أعمالها وفشلها في مواجهة التحديات، وهذا أدى الى مطالبة الغالبية المجتمعية بتغييرات مؤسساتية وخصوصا على مستوى الحكم المحلي. فالمشاركة الشعبية واللامركزية في الحكم والإدارة وجبي الضرائب كانت ممكنة التطبيق من أجل تحقيق الأهداف الفلسطينية، وكان واضحا ان اللامركزية الفعالة لا يمكن أن تتحقق بدون مؤسسات مركزية متماسكة ومنظمة، وقيادة لديها رؤية وبرنامج عمل على كافة المستويات، ومُثُل عليا يسعى المجتمع لتحقيقها من خلال مؤسساته المختلفة.

ومن نقاط القوة التي كشفت عنها الانتفاضة إمكانية وقوة تعزيز وحدة الشعب الفلسطيني حول عدالة قضيته، ومطالبته بتطبيق مبادئ الشرعية الدولية وقراراتها، رغم أن الوحدة الوطنية كانت ميدانية أكثر منها ممأسسه مما أضعف مشاركة قطاعات واسعة في المجتمع فيها. غير أن هناك تحديات كبيرة أوجدتها الانتفاضة تتطلب من الجميع وفي مواقعهم المختلفة(سلطة ومؤسسات وجماهير) من أخذ زمام المبادرة وبدء العمل من أجل تفاديها ووضع الحلول العاجلة لها خاصة في ظل احتمالية استمرار الحصار الإسرائيلي وما ينجم عنه من تدمير ما تبقى من بنى تحتية وعرقلة للنشاط الحياتي وتأثير ذلك على أي وضع تنموي مستقبلي.

لقد أدى تدهور الوضع السياسي في الأراضي المحتلة خلال انتفاضة الأقصى، الى ترد غير مسبوق في الوضع الاقتصادي، تمثل في ارتفاع معدلات البطالة والفقر، لدرجة أنه أثـــر على كافة فئات الشعب، وازدادت معدلات الفقر الى مستوى خطيـــر، ممـــا أدى الـــى تعزيـــز الاعتماد على المؤسسات الخيرية المحلية التي تتلقى دعمها من حكومات عربية وغربية وعلـــى وكالة الغوث الدولية، وترافق ذلك مع انخفاض المخصصـــات التـــي تقـــدمها وزارة الشـــؤون الاجتماعية لاصحاب القضايا الاجتماعية الصعبة، بسبب عدم توفر مصادر تمويل لها. وكـــان للحصار الإسرائيلي الذي فرض على التجمعات السكانية أثر سلبي كبير على تـــدني وتـــدهور الخدمات الصحية والتعليمية، كما وأدى اغلاق سوق العمل الإسرائيلي الى تفشي ظاهرة البطالة وقبول العمال للعمل في السوق المحلية بأجور متدنية جدا لا تفي بمتطلبات حياتهم اليومية، ونتج عن ذلك مزاحمة النساء في أعمالهم مما أدى إلى إبعادهن عن سوق العمل وعودتهن إلى العمل المنزلي.

أما على الصعيد الرسمي، فقد كشفت الانتفاضة أنه لم يكن هناك لدى السلطة الفلسطينية برنامج عمل اقتصادي واجتماعي يرسم التوجهات وينسق بين الجهود، وإنما كان جل اهتمامهـــا منصبا على الهم السياسي، كأولوية لعملها. وقد أدى غياب هذه البرامج إلى درجة عاليـــة مـــن التخبط داخل المؤسسات الحكومية، والى تعطيل العمل وتشتت الجهود، كما كان له اثر ســـلبي على أداء المؤسسات الأهلية التي كانت تعمل في ظل غياب توجه يوحد عملها. ولـــم تســـتثنى المؤسسات الدولية المانحة من هذه الآثار حيث كان التخبط واضحا في مجال عملهـــا وتشـــتت جهودها، ومغادرة أغلبيتها لمناطق السلطة الفلسطينية.

لقد واجهت السلطة الفلسطينية قبل وقت قصير لانطلاق انتفاضة الأقصى انتقادات محلية ودولية لأدائها، سواء على الصعيد المالي أو الإداري، وكانت مجمل هذه الانتقـــادات تطالـــب بإصلاح مؤسسات السلطة الفلسطينية وتحسين أدائها على المستوى الوطني، وجاءت الانتفاضة لتضيف إلى هذه التحديات تحد إضافي، تحديدا في مجال قيادة النشـــاطات الهادفـــة لاســـتكمال المشروع الوطني وتنظيمه وتنظيمها، وفي التعامل مع الجمهور، وهي أمور ينظر إليها كعمـــاد أساسي لعملية التنمية. فقد ظهرت ثغرات واسعة في أداء معظم مؤسسات الســـلطة وأجهزتهـــا،

وبرز ضعف قدراتها التخطيطية والتوجيهية في حالات الطوارئ، وابتعادها عن تحسس مشاكل المواطن خصوصا في المناطق البعيدة عن مركز السلطة. فالظروف التي نشأت جراء السياسة الإسرائيلية كانت بحاجة إلى إستراتيجية مجابهة مع الذات كي تتمكن كافة المؤسسات من مواصلة مهامها، وهو ما يعني إعادة تقييم أولويات الصرف المالي وتوجيه جهود المؤسسات الرسمية لمعالجة احتياجات المواطنين الطارئة، وتمكينهم من الصمود والاستمرار في ظل ظروف الحصار والاعتداءات الإسرائيلية، وتواصل الخسائر المادية التي طالت المنازل والمزارع والأبنية الرسمية والطرق. لكن الملاحظ أنه رغم مرور أكثر من أربع سنوات على الانتفاضة، فما زالت معظم مؤسسات السلطة الفلسطينية تعمل بدون خطة طوارئ، ومازالت الهيئات القيادية والمحلية تعمل وفق أسلوبها القديم بعيدا عن التواصل مع المواطنين، مما ساهم في إيجاد فجوة كبيرة بين هذه القيادات ومواطنيها.

وبشكل عام يمكن تسجيل الملاحظات التالية على أداء هذه المؤسسات خلال الانتفاضة:

- لم يكن لدى مؤسسات السلطة الفلسطينية إستراتيجية أو خطة طوارئ مدروسة، ولم تقم بوضع خطة عمل لها بالتنسيق مع ممثلي مؤسسات المجتمع المدني حتى بعد فترة طويلة من بدء العدوان الإسرائيلي.

- أدى نمط المركزية المفرطة والعشوائية في هذه المؤسسات إلى بعثرة وهدر الطاقات المتوفرة.

- أدت آلية العمل المركزية(المبعثرة) وبعد حصار المناطق إلى عدم قدرة العديد من الوزارات من الاتصال بموظفيها وربطهم ضمن برنامج عمل عام وفعال، نظرا لعدم وجود خطة واضحة ومدروسة.

- عدم وجود آليات عمل ذاتية داخل المؤسسات وذلك لاعتمادها على تعليمات من سلطات أعلى والنقص في المصادر البشرية المؤهلة والمصادر المالية اللازمة لذلك.

2:4:4 الانتفاضة وأثرها على مؤسسات المجتمع المدني:

لقد سلطت الانتفاضة الثانية الضوء على المجتمع المدني الفلسطيني بعناصره المختلفة، وكشفت مواطن القوة والضعف في أدائها المتعلق بمعالجة الأولويات الراهنة، والحاجات الإستراتيجية المجتمعية، سواءا على صعيد تنظيم النشاطات الهادفة لتحقيق الأهداف الوطنية، أو على صعيد تنظيم مهامها استجابة للظروف المعيشية والأمنية الصعبة الناجمة عن سياسة الحصار والإغلاق والاعتداءات العسكرية.

لقد ألقى قيام سلطة وطنية،مهام من نوع جديد على عاتق المجتمع المدني، منها الاسهام في مقاومة الاحتلال وفي عمليات التنمية، والعمل على منح صوت للفئات الفقيرة والمهمشة، وتعزيز الديمقراطية في الحياة العامة، كما في الحياة الداخلية لمؤسساته وروابطه وتنظيماته. هذا بالإضافة إلى ضرورة موائمة برامجه مع الظروف الجديدة التي ترتبت على قيام سلطة وطنية تسلمت إدارة الحياة المدنية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية في المناطق التي تخضع لسيطرتها الكاملة أو الجزئية. فمهمات مؤسسات المجتمع المدني لا تقتصر على تقديم الخدمات، بل تمتد لتشمل مهمات ذات أبعاد قيمية كنشر الديمقراطية وتكريس مفاهيم التنمية البشرية بكل ما فيها من عدالة اجتماعية ومشاركة مجتمعية.

لم يكن هناك في الحقيقة حاجة لانتفاضة ثانية لكشف الثغرات في عمل مؤسسات وتنظيمات المجتمع المدني بعناصره المختلفة. "الأحزاب والحركات السياسية، الاتحادات والنقابات والروابط المهنية وغيرها" علما أن هذه المنظمات شديدة التنوع في إمكاناتها وبرامجها ونظمها الداخلية، والجمهور الذي نتوجه إليه. إن هذه التنظيمات تفعل وتتأثر وتؤثر في المجتمع الفلسطيني كونها جزءا من هذا المجتمع بخصوصيات تكوينه والشروط المحيطة فيه" "الاحتلال، التجزئة الجغرافية، وتدني المستويات الاقتصادية والاجتماعية"، ويشكل هذا الواقع المركب" وجود الاحتلال مع وجود سلطة وطنية" وتزامن كلاهما مع أشكال متنوعة من اللامساواة والحرمان، البيئة التي تحدد مجال فعل المجتمع المدني.

لقد حصل تطور ملحوظ في نشوء منظمات مهنية ذات توجهات تنموية في مجال التعليم والصحة والزراعة خلال فترة السلطة الوطنية، وقد تخصصت هذه المنظمات أيضا في مجال حقوق الإنسان، الديمقراطية، حقوق المرأة والطفل. وتعمل هذه المنظمات على نطاق وطني(الضفة الغربية وقطاع غزة) مما وسع أعداد المستفيدين منها، كما تميزت بقدرات مالية وإدارية وكوادر أكثر حداثة من المؤسسات التقليدية أو تلك المحلية. غير أن الإشادة بالدور الذي لعبته هذه المنظمات خلال الانتفاضة لا يلغي ما تعانيه من ثغرات ومواطن خلل رئيسية تعيق ما يمكن أن تضطلع به. ولا يبدو أن الفترة الطويلة من الانتفاضة، وإقرار قانون الجمعيات الخيرية والمؤسسات الأهلية عام2000، والذي أتاح لها درجة مقبولة من الاستقلالية في إدارة شؤونها وفي تجنيد التمويل وفي صياغة برامجها وخطط عملها، قد دفع باتجاه تطوير أساليب العمل والسياسات لديها.

فما زالت هذه المنظمات إذا استثنينا المنظمات الكبيرة منها التي تعمل على نطاق وطني تعاني من خلل المؤسسة بكل ما يعنيه هذا من غياب للشفافية والتوثيق والتوصيف واللوائح الداخلية الفاعلة. الأمر الذي يعيد مراكمة تجربة المؤسسات الرسمية ويعيق ترسيخ الديمقراطية الداخلية، وإدارة علاقة ديمقراطية مع الجمهور، كما يعطل المراجعة النقدية الدورية للبيئة الداخلية ولبرامج سياستها، ويحد كذلك من قدرتها على توطيد علاقاتها مع غيرها من المنظمات الأخرى. وتعتمد نسبة غير قليلة من هذه المنظمات الكبيرة بشكل كبير على المساعدات الخارجية، وهو ما يحمل في طياته مخاطر شل القدرة على التخطيط طويل الأمد، والانصياع لتوجيهات الممولين. كذلك الملاحظ في عمل هذه المنظمات هو تكرار الأنشطة والبرامج وغياب الإبداع والمبادرة، وتحسس الاحتياجات الأساسية للمواطن، وهو ما يتطلب منها تعزيز التنسيق والمشاورة مع مؤسسات رديفه لها كمؤسسات الحكم المحلي، حيث تشير المعطيات الى ضعف هذه العلاقة، رغم ما تمتلكه الهيئات المحلية من وفرة معلومات حول الأولويات المجتمعية الضرورية. لقد حدث ارتباك في معظم المنظمات غير الحكومية حيال مهماتها في الانتفاضة الثانية، وبالتالي عدم قدرتها على إجراء التغيير المطلوب في برامجها على الصعيد البنيوي والسياساتي مما يتلائم مع احتياجات الانتفاضة وتجذيرها، رغم بعض

الاستثناءات لمنظمات نشيطة في مجالات محددة كالصحة والزراعة، أو المساعدات الإنمائية التي أملت عليها أحداث الانتفاضة مهماتها العاجلة. ومما ساهم في هذا الارتباك غياب خطة طوارئ وطنية كان يجب مناقشتها بين السلطة الوطنية والتنظيمات السياسية مع المنظمات الغير الحكومية.

3:4:4 الانتفاضة ودور التمويل الدولي:

ليس سهلا إطلاق حكم إجمالي على تأثير المساعدات الخارجية على البيئة التنموية في مناطق السلطة الوطنية لأكثر من اعتبار، فقد جاءت هذه المساعدات في مرحلة انتقالية استهدفت التأسيس لدولة وطنية ذات سيادة من قبل السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير. غير أن التعثر ساد هذه المسيرة ووصلت المفاوضات مع إسرائيل إلى طريق مسدود في تموز 2000. كما تخلل هذه الفترة إجراءات إسرائيلية عقابية جماعية، كان أبرزها إغلاق إسرائيل سوق عملها في وجه قطاع لا يستهان به من الشعب الفلسطيني، وفرض حظر التنقل بين مناطق السلطة الفلسطينية. فهذه الإجراءات حولت وظيفة المساعدات الخارجية من وظيفة كان من الممكن أن تكون "تنموية" إلى وظيفة تعويضية عن الخسائر الاقتصادية الناجمة من هذه الإجراءات التي تمثلت بعقوبات اقتصادية ومالية وأمنية وإدارية، عدا عن تدمير جزء كبير من البنية التحتية، والتي أثرت سلبا على البيئة الاستثمارية في مناطق السلطة الفلسطينية، والى توقف العمل في العديد من المشاريع الرأسمالية ومشاريع البنى التحتية.

لقد أدى التدمير الذي لحق بالبنى التحتية في الأراضي الفلسطينية إلى توجيه جل اهتمام الدول المانحة إلى إعادة بناء وتأهيل الاقتصاد الفلسطيني وما لحق به من دمار وتخريب ممنهج. وخلال عملها لم تستطع الدول المانحة حتى من الحصول على تعهد إسرائيلي بعدم الاعتداء على ما يتم تأهيله.وينبغي الإشارة إلى أن المساعدات الدولية لم تتم وفق خطة تنموية شاملة تشارك السلطة الفلسطينية في صياغتها، بل غلب عليها رؤية المانحين لمجالات إنفاق مساعداتهم حسب دراسات قام بها خبراء من طرفهم تبعا لقائمة من المشاريع أعدتها وزارة التخطيط والتعاون الدولي الفلسطيني. وتدل المعطيات أن مساعدات الدول المانحة لا يشكل

مؤشرا إيجابيا على استعداد المجتمع الدولي لتعويض الشعب الفلسطيني ولو عن جزء يسير من الخسائر والمعاناة الناتجة عن الاحتلال والتشديد والاستلاب المادي والسياسي والمعنوي. ولعل ذلك يعود الى أجواء عدم الثقة التي تولدت بين السلطة الفلسطينية والدول المانحة بسبب قضايا الفساد والترهل التي أصابت مؤسسات السلطة الفلسطينية.

لقد ظهر جليا الارتباط الجدلي بين التمويل والأهداف السياسية على مستوى التمويل الدولي لعملية التنمية، فخلال الانتفاضة الثانية تردد بعض الممولين وامتنع آخرون في الإيفاء بالتزاماتهم للسلطة الوطنية والمؤسسات الأهلية، وكان لهذا تأثير سلبي على الأجندة السياسية الفلسطينية، أدى إلى ضغوط على السلطة الفلسطينية في العملية التفاوضية. كما وجد عدد من الممولين أنفسهم في حالة تخبط في مواجهة الوضع الصعب على الأرض، فقاموا بمحاولات لتعديل برامجهم واليات عملهم لتطبيق برامجهم، كما تناقصت درجة التنسيق بين الدول المانحة والمؤسسات الفلسطينية الحكومية، وقام عدد من الممولين بتجاوز مؤسسات السلطة الفلسطينية ليقوموا بتطبيق برامج تروج لاجنداتهم مما يزيد من نفوذ هذه المؤسسات على حساب الهدف الوطني العام. ولعل اكبر مثال ما قامت به مؤسسة أل U.S.AID الأمريكية والتي تجاوزت مؤسسات السلطة الفلسطينية في مشاريعها وعملت بشكل مباشر مع بعض المؤسسات واشترطت على المستفيدين التوقيع على وثيقة تندد "بالإرهاب الفلسطيني" كشرط مسبق للتمويل.

إن المساعدات الدولية في غالبها، لم تخلق ظروفا بنيوية لتحقيق تنمية بشرية مستدامة بسبب استمرار الاحتلال، وأن الاعتماد على هذه المساعدات في الوقت ذاته أصبح كبيرا، لدرجة أن الاستغناء عنها اصبح شبه مستحيل في ظل الظروف الحالية محليا. فالتنمية البشرية المستدامة تتطلب بنية تحتية ومؤسساتيه ومادية تشجع"الاستثمار في عملية السلام" من خلال حق الشعب الفلسطيني بالتنمية الذي لابد إن يترافق مع حق تقرير المصير.

وخلال ورشة عمل نظمها برنامج دراسات التنمية في جامعة بيرزيت[1] حول تأثير الانتفاضة على التمويل الدولي، أكد مشاركون يمثلون مؤسسات دولية رئيسية تقدم مساعدات للشعب الفلسطيني، أن المساعدات الدولية ساهمت في بناء العديد من المؤسسات الإدارية والخدماتية والسياسية للمجتمع الفلسطيني، غير أنهم اقروا جميعا خلال الورشة أن التنمية المستدامة أمر يصعب أو يستحيل تحقيقه في ظل الاحتلال، ومن هنا كان التركيز على دور المساعدات الخارجية في تطوير البنى التحتية التي دمرها الاحتلال تدميرا كاملا.

فقد أكد ممثل الاتحاد الأوروبي"جين برنيشيه"[2] اعتقد أن التأثير الأهم للانتفاضة على التمويل،يتمثل في إنجاز المشاريع، وخاصة التي تحتاج للتنقل بين المناطق المختلفة أو لنقل إمدادات من أماكن لأخرى....".

أما "لاري غيربر"[3]ممثل الوكالة الأمريكية للتنمية U.S.AID فقد قال" نحتاج لمراجعة جادة لكيفية استخدام الأموال المخصصة لهذا البرنامج للتأكد من استخدامها بالشكل الأفضل وعدم هدرها ضمن الوضع الراهن" ولعله يقصد بذلك سوء الاستخدام من جانب السلطة الفلسطينية.

أما سفيان مشعشع ممثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي[4] فقد قال" نشعر بأننا تأثرنا بشكل واضح بالانتفاضة الحالية، وبأننا لم نكن مستعدين للتعامل مع الظرف الطارئ بالسرعة الكافية، مثلنا مثل العديد من المؤسسات، لقد أخذنا بعض الوقت حتى تمكنا من التكيف وتشكيل رؤية جديدة للاستمرار، وأحد أشكال التكيف كان التعامل مباشرة مع المجالس المحلية للتأكد من سرعة تدفق الأموال وسرعة تقديم المساعدة للعاطلين عن العمل".

---

(1) **ورشة عمل حول تأثير الانتفاضة على التمويل الدولي**، (برنامج دراسات التنمية) جامعة بيرزيت،تشرين ثاني2001،ص28

(2) نفس المصدر، ص29

(3) نفس المصدر،ص29

(4) نفس المصدر سابق، ص29.

ويؤكد ما سبق ضرورة تقييم هذه المساعدات ضمن دورها في تخفيف المعاناة الناتجة عن الاحتلال واستمراره، علما أنه لم يتمخض عن المرحلة الانتقالية، رغم المساعدات الدولية للسلطة الوطنية والمنظمات غير الحكومية انفكاك للاقتصاد الفلسطيني عن علاقة التبعية شبه الكاملة للاقتصاد الإسرائيلي، وشهدت مستويات المعيشة تراجعا، ولم تظهر بوادر تحسن على الوضع خلال المرحلة الماضية إلا بعد عام1998، ثم عادت إلى التدهور السريع إثر الإجراءات الإسرائيلية وما واكبها من عقوبات اقتصادية وأمنية. كذلك يمكن الاستنتاج أن التمويل الدولي لم يعمل على تشجيع اللامركزية، حيث انصب معظمه باتجاه مراكز السلطة والمنظمات الغير حكومية، ولم يعمل التمويل كذلك على تشجيع نمو المجتمع المدني الفلسطيني وتقوية مؤسساته الحزبية والاجتماعية والمحلية مما أدى إلى استنزاف طاقات هذه الأطر من خلال جذب معظم كفاءاتها للعمل في مؤسسات السلطة الفلسطينية، او المشاريع الدولية والمنظمات الأهلية الكبيرة.

كذلك لا بد من الإشارة إلى أن هذه المساعدات لم توظف وفق خطة تنموية مدروسة،واضحة الأولويات والأهداف، ولهذا فان تراجع حجمها أو توقيفها سيترك تأثيرات عكسية مباشرة وواسعة على الأوضاع المعيشية والتعليمية والصحية لمعظم السكان،وتحديدا على الفئات المجتمعية المهمشة، وسيؤثر تراجع هذه المساعدات على أداء العديد من المنظمات التنموية الغير حكومية وتحديدا العاملة في مجالات التعليم والصحة والزراعة.

إن مرحلة ما بعد الانتفاضة، وبما ولدته من وعي جديد، ستملي على السلطة الفلسطينية القيام بدور أكثر مسؤولية في تحديد الأولويات وأوجه توجيه المساعدات الخارجية، وذلك وفق خطة تنموية يتم بلورة أولوياتها بمشاركة القطاعات المختلفة من المجتمع الفلسطيني، ووفق رؤية ديمقراطية وتنموية لمستقبل الدولة والمجتمع في فلسطين.

4:4:4 أثر الانتفاضة على برامج الإصلاح والتنمية:

لقد سبق وأن تم التطرق إلى أن قيام سلطة وطنية فلسطينية على أرض فلسطينية ولأول مرة في تاريخ الشعب الفلسطيني شكل إنجازا كبيرا بمفهومه ودلالاته. وقد تخلل هذا الشعور حالة هي مزيج من الرضى كونه يمارس حقه في بناء دولته ومؤسساته ولأول مرة على ارض

فلسطينية، وعدم الرضى عن أداء هذه السلطة على الصعيد الحياتي. وتعزز هذا الشعور مع اندلاع انتفاضة الأقصى في أواخر أيلول عام 2000، وما رافقها من تراجع أصاب المؤسسات الرسمية وغير الحكومية، وغياب دورها المؤثر في إدارة الأزمات التي واجهها الفلسطينيون على مختلف الأصعدة السياسية والخدماتية والاجتماعية

وقد ترجم المجتمع الفلسطيني هذه الحالة بالمطالبة في إجراء الإصلاحات في المؤسسات الرسمية والأهلية، وتوسيع آفاق الديمقراطية، وضرورة مشاركة المجتمع في إدارة شؤونه والخروج من مأزق الفصل ما بين السياسي والتنموي. ولم تكن الدعوات المطالبة بالإصلاح مقتصرة على شرائح المجتمع الفلسطيني بل شاركها ذلك العديد من الدول المانحة والتي وضعت ضمن سياساتها اشتراطات لاستمرار عمليات التمويل والمساعدة بضرورة إجراء إصلاحات فورية على بنى وهيكلية مؤسسات السلطة الفلسطينية. وقد توّجت المطالبات الدولية بالإصلاح بتشكيل لجنة خاصة لإجراء تقييم شامل ومنهجي لمؤسسات السلطة الفلسطينية تتضمن "بنيتها وإجراءاتها، وقدرتها على وضع الأولويات، وتوزيع الموارد ومدى شفافيتها وخضوعها للمسائلة. وقد عرفت هذه اللجنة فيما بعد بلجنة روكارد*.

وقد تكونت هذه اللجنة من فريق عمل مكون من ست عشرة شخصية، تمثل إحدى عشرة دولة وجميعهم ذو مواقع وخبرة سابقة أو راهنة في مجال العمل الدولي وبرعاية مجلس العلاقات الخارجية في الاتحاد الأوروبي(1). وقد حظي تشكيل هذه اللجنة موافقة من الرئيس الفلسطيني والذي أعطاها تفويضا بعمل كل ما تراه مناسبا من تقييم وعمل توصيات في واقع وأداء السلطة الفلسطينية. وقد قامت اللجنة خلال التفويض الذي منحت إياه بالبدء بإجراء تشخيص وتوصيف لمؤسسات السلطة، هدفت إلى تحديد أوضاعها وفعاليتها الراهنتين، وتشخيص الصعوبات التي تعترضها والعراقيل التي تقف أمام تأديتها لوظائفها بشكل فعال، ووضع حلول وإجراءات عملية لتحسين فعاليتها ومصداقيتها على المدى المتوسط والبعيد.

---

*منسيل، روكارد، رئيس وزارة فرنسا الأسبق، **رئيس لجنة التنمية والتعاون في البرلمان الأوروبي حالياً.**

(1) يزيد صايغ، وخليل الشقاقي، **تقرير فريق العمل" تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية" الملخص التنفيذي**، بدون تاريخ،ص9

وقد استخلص فريق العمل في تقريره، انه رغم الإنجازات الهامة للسلطة الفلسطينية، فان عليها القيام بإجراء تغييرات واسعة لضمان حكم صالح وبما في ذلك نظام سياسي مشارك، ومجتمع تعددي، وتنمية مستدامة، واقتصاد وسوق حرة وذلك خلال الانتقال في مرحلة التسوية الدائمة وما بعده. ومن التوصيات التي خرج بها التقرير، حث السلطة الفلسطينية على تبني دستور، وإقامة نظام مسائلة للسلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية، ومركزة كافة الواردات والنفقات العامة في وزارة المالية، وتشجيع تمويل البرامج والمشاريع غير المرتبطة مباشرة بعمل الرئاسة إلى الوزارات والبلديات ذات العلاقة، وضمان استقلال القضاء.

وبعد إنجاز التقرير الذي أعده فريق العمل،قام المانحون عام2000 بتشكيل فريق من الخبراء وأصحاب الخبرة بعمل المؤسسات لبدء مراحل تطبيق التوصيات، استجابة منهم لضرورة إدخال إصلاحات شاملة وفورية إلى السلطة الفلسطينية. ولإتمام ذلك، تم تشكيل مجموعات دعم الإصلاح في ثمانية قطاعات، تشمل مجالات الخدمة الوزارية والمدنية، واقتصاديات السوق، والحكم المحلي، والمساءلة المالية، والمجتمع المدني، والقضاء وسيادة القانون، والانتخابات. وتمثل هدف مجموعات دعم الاصلاح، في مناقشة وتحديد الاعمال المطلوبة في المجالات المعينة التي تغطيها كل مجموعة من المجموعات، وتفصيل المساعدة المطلوبة[1]. وقد رعت هذا الفريق وتعهدت بدعمه كل من اللجنة الرباعية التي تضم(الاتحاد الأوروبي، روسيا، الولايات المتحدة والأمم المتحدة) واليابان والنرويج والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي[2]. وفي المقابل أصدرت السلطة الوطنية في 23/حزيران عام2002 خطة المائة يوم لإصلاح الحكم الفلسطيني، حيث هدفت هذه الخطة إلى إدخال تحسينات ديمقراطية جوهرية إلى الإدارة العامة الفلسطينية، إسهاما منها في تحسين الوضع العام للشعب الفلسطيني، وتسهيل الوصول إلى حل نهائي للصراع الفلسطيني الإسرائيلي. وقد تعهد المجتمع الدولي بتقديم الدعم التقني والمالي وأية أشكال من الدعم قد يحتاجها الشعب الفلسطيني والسلطة إذا ما باشرت بتطبيق الخطوات الضرورية لإصلاح ذاتها. وقد شملت الخطة الأولى للإصلاح الفلسطيني

---

(1) وزارة الحكم المحلي، **إصلاح نظام الحكم المحلي"خطة عمل" برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، 20 ايار2004،ص5.

(2) وزارة الحكم المحلي، **إصلاح نظام الحكم المحلي"دراسة تشخيصية" برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، 2004، ص8.

بالبدء في إجراء الانتخابات المحلية والتشريعية والرئاسية كما يشمل مفهوم فصل السلطات وإعادة هيكلية الوزارات ومؤسسات حكومية أخرى.

وكما ذكر سابقا فقد كانت إحدى مجموعات دعم الإصلاح الثمانية التي شكلت تتعلق بدعم الإصلاح في الحكم وتقودها اليابان، وتحددت مهمة هذه المجموعة في تقديم الدعم لإجراء دراسة تشخيصية لواقع الحكم المحلي وإعادة هيكليته كي يستجيب لمتطلبات مرحلة البناء.

وقد اجتمعت مجموعة دعم الإصلاح الخاصة بالحكم المحلي التي ترأسها اليابان، عدة مرات في شهري تموز وآب 2002[1]، وقامت بمراجعة وتعديل خطة المائة يوم الخاصة بالحكم المحلي بشكل شامل، وحددت بموجبه بضرورة توجه أكثر شمولية لتطبيق الإصلاح المقترح، بحيث يغطي هذا التوجه كل جوانب نظام الحكم المحلي، ولا يكون مقتصرا على العلاقات المالية ما بين السلطات المركزية والمحلية. ولهذا قامت هذه المجموعة بتسليط الضوء على الحاجة الملحة للقيام بدراسة تشخيصية كاملة وسريعة، لنقاط القوة والضعف في نظام الحكم المحلي والتقدم الذي تم حتى ذلك الحين في مجال تقوية السلطات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة. كما ويسعى المقترح إلى العمل مع السلطات المركزية والمحلية لمساعدتها كي تكون أكثر استجابة للمواطنين فيما يتعلق بالقضايا المحلية وتقديم خدمات أفضل. وتركز خطة العمل على مشاريع تشمل العمل مع هيئات الحكم المحلي لإيجاد بيئة مواتية للتنمية الاقتصادية وجمع الأموال التي تمكنها من القيام بمسؤولياتها، وتخطيط وتمويل استثمارات في البنية التحتية وتشجيع وتحفيز المواطن على الإسهام في مجال المشاركة وصنع القرار. وقد تضمنت خطة عمل إصلاح الحكم المحلي وبعد إجراء الدراسة التشخيصية أربعة أهداف استراتيجية أساسية توفر قاعدة لاصلاح أساسي وشامل في نظام الحكم المحلي وهي[2]،

- ♦ تعزيز اللامركزية في نظام الحكم المحلي.
- ♦ تقوية القدرة المالية والتنظيمية والإدارية لنظام الحكم المحلي.

---

(1) وزارة الحكم المحلي، **إصلاح نظام الحكم المحلي**"**دراسة تشخيصية**" **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، 2004، ص9

(2) وزارة الحكم المحلي، **مشروع إصلاح الحكم المحلي**، "خطة عمل"، مصدر سابق، ص10.

- تعزيز مشاركة المواطن في نشاطات وحدات الحكم المحلي وتعزيز الشفافية والمساءلة في هذه الوحدات.

- تحسين فعالية واستمرارية ما تقدمه مرافق المنفعة العامة التابعة لوحدات الحكم المحلي من خدمات.

أما فيما يتعلق بالهدف الأول فتقترح الدراسة أنه لا بد ن بدء العمل بإجراء التعديلات القانونية الضرورية لتوفير قوانين وأنظمة فعالة للحكم المحلي، والبدء بإجراء الانتخابات المحلية، كونها تشكل مصدر شرعية لأعضاء الهيئات المحلية، وتمكين وحدات الحكم المحلي على استخدام صلاحياتها في إصدار أنظمة تمكنها من القيام بمسؤولياتها كما هي محددة في قانون الهيئات المحلية. وتضيف الدراسة أيضا بضرورة تبني وتطبيق إستراتيجية لنقل مسؤوليات اجتماعية مجدية من الناحية الاقتصادية للهيئات المحلية مثل الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية، وإعطاء مهمة جباية ضريبة الأملاك لوحدات الحكم المحلي بالكامل لما يوفرة هذا المصدر من دخل يمكن الهيئات المحلية من تغطية نفقات نشاطاتها.

أما من حيث العلاقة ما بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية فتقترح الدراسة التشخيصية إلى ضرورة إعادة تحديد العلاقة بين وحدات الحكم المحلي ووزارة الحكم المحلي لتطوير اللامركزية المنشودة، حيث ينبغي أن تحد وزارة الحكم المحلي من اختصاصاتها وان يقتصر دورها على التنظيم والمشورة، وأن تتوقف عن إصدار الأنظمة واللوائح، وأن تركز على إصدار التوجيهات والتدريب حول إعداد هذه الأنظمة واللوائح. وقد جرت الإشارة في التقرير إلى بعض المشاكل الناجمة عن الزيادة المفاجئة في عدد الهيئات المحلية وما تشكله هذه الزيادة من أعباء مالية وإدارية تقع على كاهل السلطة المركزية، واقترحت الدراسة للخروج من هذه المشكلة بضرورة العمل على تقليص عدد هذه الهيئات من خلال اتباع سلسلة من الإجراءات تتضمن إنشاء مجالس إقليمية ومجالس خدمات مشتركة، واتباع سياسة دمج الهيئات المحلية، وكذلك إعادة النظر في مستويات الحكم المحلي القائمة واتباع نظام المستويات

الاقليمية، التي سبق الإشارة إليها في بداية هذا الفصل من خلال إيجاد أربع تجمعات إقليمية مركزية في الضفة الغربية وقطاع غزة.

أما من حيث تقوية القدرة المالية والإدارية لوحدات الحكم المحلي، ونظرا لما لهذا الجانب من تعزيز للاستقلالية وتقليل اعتماد الهيئات المحلية على السلطة المركزية فتقترح الدراسة التشخيصية على ضرورة تعديل المواد المتعلقة بالجوانب المالية والإدارية في قانون الهيئات المحلية لتخدم هدفين:

الأول: تخفيف قيود إدارة الموازنة، والثاني:تعيين مسؤوليات إضافية لوحدات الحكم المحلي ذات العلاقة بتقديم خدمات للمواطنين مثل التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية والشرطة المحلية، وكذلك من أجل تعزيز الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص في سبيل إيجاد مصادر مالية ثابتة تمكن الهيئات المحلية من الاستمرار في تقديم خدماتها. وتضيف الدراسة من تأكيدها على إعادة تخصيص كل المسؤولية المتعلقة بإدارة ضريبة الأملاك وتخفيف القيود القانونية على وحدات الحكم المحلي فيما يتعلق بوضع إدارة الضرائب والرسوم المحلية. ومن أجل التأكد من سلامة الإجراءات وممارستها فلا بد من تعزيز التدقيق والرقابة والمساءلة والشفافية للهيئات المحلية وإعداد تقارير دورية لضمان سلامة الصرف وقانونيته.

وفيما يتعلق بزيادة مشاركة المواطن في نشاطات الحكم المحلي وتعزيز الشفافية والمساءلة، فتعتبر الدراسة أن تنظيم انتخابات محلية يشكل خطوة بالغة الأهمية لتعزيز شرعية القادة المحليين في نظر الجمهور، وتمهيد الطريق لتطور ديمقراطي حقيقي، وتشكل الخطوة العملية والضرورية في هذا الاتجاه ضرورة إصلاح التشريع الانتخابي ليتلائم مع الظروف الراهنة على نحو أفضل وإنشاء هيئات مناسبة لإدارة العملية الانتخابية حسب الأنظمة ومراجعة قوائم الناخبين بطريقة علمية وعصرية لتجنب عمليات الغش والتزوير. وهذا يتطلب القيام بحملات تثقيف مدني لتعزيز مفهوم المشاركة في العملية الانتخابية وتشجيع الرقابة المحلية، وإدخال وتشريع آليات معينة لتعزيز استشارة ومشاركة المواطنين في الحكم مثل تشكيل مجالس استشارية، لجان داعمة، وأبواب مفتوحة ولقاءات وحوارات عامة.

وبناء على ذلك فان تحسين فعالية واستمرارية ما تقدمه الهيئات المحلية كخدمات لمواطنيها مرهون بتطبيق ما تم التطرق إليه حيث يشعر المواطن أن كل ما تقدمه له الهيئات المحلية من خدمات هو ملكها والمستفيد منها وتولد الثقة بينه وبين هيئته المحلية ملتزما خلالها بالإيفاء بكل الواجبات المناطة به اتجاهها من ضرائب ومساندة ومساهمات مادية ومعنوية.

ويجب التنويه في هذا المجال أن وزارة الحكم المحلي قد وافقت وأقرت هذه الخطة وبدأت بالعمل بها بالتنسيق مع فريق الإصلاح من أجل وضع برامج زمنية لتنفيذ كل ما تضمنته مبتدئة طريقها بإجراء الانتخابات الجزئية والتي من المفترض أن تنتهي بشكل كامل خلال عام[1].

(1) لمزيد من الاطلاع، انظر تقرير إصلاح الحكم المحلي "**خطة العمل والدراسة التشخيصية**" وزارة الحكم وإشراف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبتمويل من حكومة اليابان،2004.

الفصل الخامس

واقع الحكم المحلي الفلسطيني بين النظرية والتطبيق

"دراسة ميدانية"

الفصل الخامس

واقع الحكم المحلي الفلسطيني بين النظرية والتطبيق

"دراسة ميدانية"

1:5 مقدمة

وتهدف هذا الفصل إلى قياس دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة وإحداث التنمية السياسية من خلال تحليل واقع الإدارة المحلية في فلسطين بعد إقامة السلطة الفلسطينية وذلك للوصول الى النموذج المحلي الذي يناسب الكيان الفلسطيني. وتهدف الدراسة كذلك إلى تبيان طبيعة العلاقة القائمة بين السلطة المركزية ممثلة بوزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية من خلال مفاهيم اللامركزية والاستقلالية، الديمقراطية، التنمية، المساءلة والرقابة والمشاركة السياسية من خلال استطلاع واقع هذه العلاقة على الهيئات المحلية والمواطن فيما يخص المفاهيم آنفة الذكر من وجهة نظر الهيئات المحلية.

ويتكون هذا الفصل من جزئيين:

الجزء الأول: قياس علاقة الهيئات المحلية مع السلطة المركزية من خلال:

أ- دور القوانين والأنظمة الصادرة عن السلطة المركزية في تعزيز اللامركزية والاستقلالية لدى الهيئات المحلية.

ب-مفهوم الديمقراطية لدى الهيئات المحلية فيما يخص علاقتها مع السلطة المركزية.

ج- مفهوم التنمية لدى الهيئات المحلية فيما يخص علاقتها مع السلطة المركزية.

د- مفهوم المساءلة والرقابة لدى الهيئات المحلية فيما يخص علاقتها مع السلطة المركزية.

ه- مدى مساهمة السلطة المركزية في صنع قيادات سياسية مع الهيئات المحلية.

الجزء الثاني: ويتناول قياس علاقة الهيئات المحلية مع الجمهور من خلال:

أ- اللامركزية والاستقلالية لدى الهيئات المحلية فيما يخص علاقتها بالمواطن.

ب-دور الهيئات المحلية في تعزيز مفهوم الديمقراطية لدى المواطن.

ج- دور الهيئات المحلية في تعزيز مفهوم التنمية لدى المواطن.

د- دور الهيئات المحلية في تعزيز المساءلة والرقابة الجماهيرية على عمل الهيئات المحلية.

2:5 خطة ومنهجية الدراسة

تتضح خطة الدراسة من خلال الأداة التي سيستخدمها الباحث في دراسته، وهي استبانة موجهة للهيئات المحلية، سيتم التركيز خلالها على دراسة وقياس واقع العلاقة التي تربط الهيئات المحلية الفلسطينية بالسلطة المركزية ممثلة بوزارة الحكم المحلي من خلال المفاهيم التي سبق للباحث ان ذكرها وهي مفاهيم اللامركزية والاستقلالية، الديمقراطية، التنمية، المساءلة والرقابة إضافة إلى المشاركة السياسية.

وقد حدد الباحث مجتمع الدراسة والمتمثلة بمجموع الهيئات المحلية الفلسطينية في الضفة الغربية والبالغ عددها (474) هيئة محلية، مصنفة حسب مستويات ثلاث هي (المجالس البلدية، المجالس القروية، لجان المشاريع) كما هي موضحة في الجدول رقم(1) اللاحق.

وقد قام الباحث بتوزيع الاستبانة على 50% من مجتمع الدراسة حتى يضمن علمية ودقة النتائج، وقد تم اختيار الهيئات المحلية من خلال أسلوب العينة العشوائية الطبقية كون هذا الأسلوب يتلاءم مع مجتمع الدراسة والمقسم حسب المستويات الثلاث. وبذلك سيبلغ عدد العينة العشوائية المستهدفة ما مجموعه (238) هيئة محلية موزعة حسب المناطق الجغرافية بالضفة الغربية ممثلة بشمال الضفة ووسطها وجنوبها من خلال النسبة والتناسب حسب عدد الهيئات المحلية المتواجدة في كل منطقة جغرافية وبنفس نسبة الاختبار (50%) من العدد الإجمالي لكل منطقة جغرافية وذلك حسب الجدول رقم (2).

3:5 الوصف الاحصائي لمجتمع الدراسة

يتكون مجتمع الدراسة من جميع الهيئات المحلية في فلسطين والبالغ عددها "474" هيئة محلية موزعة حسب الجدول الآتي:

الجدول1. مجتمع الدراسة من جميع الهيئات المحلية في فلسطين

البعد الجغرافي	المحافظة	عدد البلديات	عدد المجالس القروية	عدد لجان المشاريع	المجموع
جنوب الضفة الغربية	الخليل	17	24	48	89
	بيت لحم	10	21	8	39
وسط الضفة الغربية	القدس	10	18	1	29
	رام الله والبيرة	16	51	2	69
	أريحا	3	5	1	9
شمال الضفة الغربية	نابلس	9	50	1	60
	سلفيت	9	10	–	19
	قلقيلية	5	10	19	34
	طولكرم	11	17	5	33
	طوباس	3	5	7	15
	جنين	12	31	35	78
المجموع		105	242	127	474

4:5 عينة الدراسة

تم توزيع اداة الدراسة على 50% من مجتمع الدراسة، حيث تم الاختيار بطريقة العينة العشوائية الطبقية والجدول التالي يوضح ذلك.

الجدول 2. عينة الدراسة

البعد الجغرافي	المحافظة	عدد العينة من البلديات	عدد العينة من المجالس القروية	عدد العينة من لجان المشاريع	المجموع/ النسبة المئوية 50%
(1) جنوب الضفة الغربية	الخليل	9	12	24	45
	بيت لحم	5	12	3	20
المجموع		14	24	27	65
(2) وسط الضفة الغربية	القدس	5	9	1	15
	رام الله والبيرة	8	25	1	34
	اريحا	2	2	1	5
المجموع		15	36	3	54
(3) شمال الضفة الغربية	نابلس	4	25	1	30
	سلفيت	4	5	-	9
	قلقيلية	2	5	9	16
	طولكرم	6	9	2	17
	طوباس	2	3	3	8
	جنين	6	15	18	39
المجموع		24	62	33	119

وبذلك يكون مجموع العينة العشوائية (238) هيئة محلية ما نسبته 50% من المجموع الكلي.

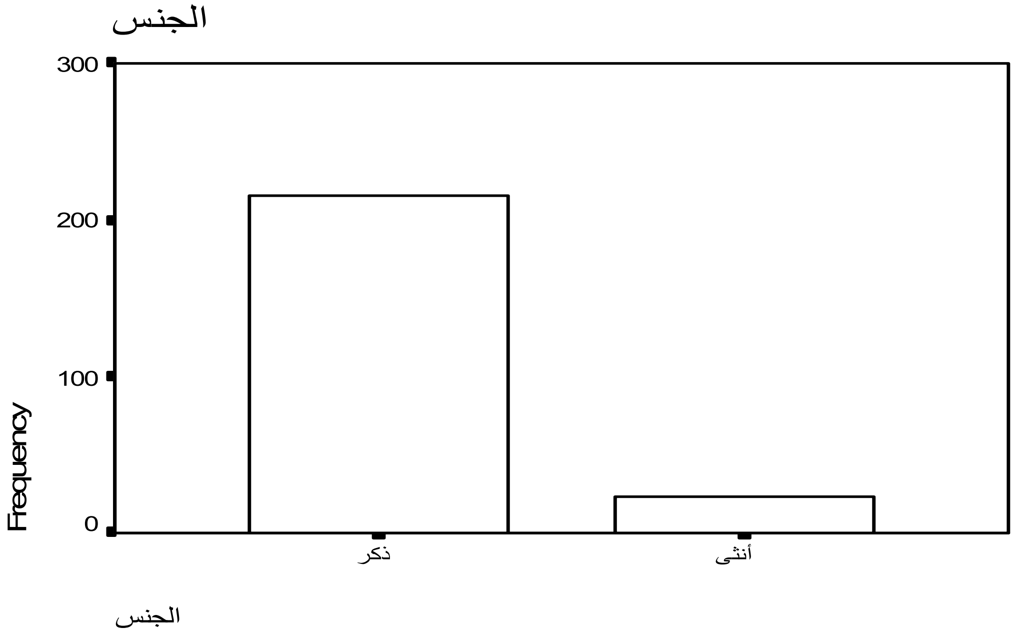
5:5 الوصف الإحصائي لعينة الدراسة

1:5:5 الوصف الاحصائي لمتغير الجنس

يلاحظ من الجدول (2) ان عدد الذكور بلغ (215) بنسبة 90.3%، وعدد الاناث (23) بنسبة 9.7%.

الجدول3. توزيع أفراد عينة الدراسة حسب الجنس

الجنس	التكرار	النسبة
ذكر	215	90.3
انثى	23	9.7
المجموع	238	100



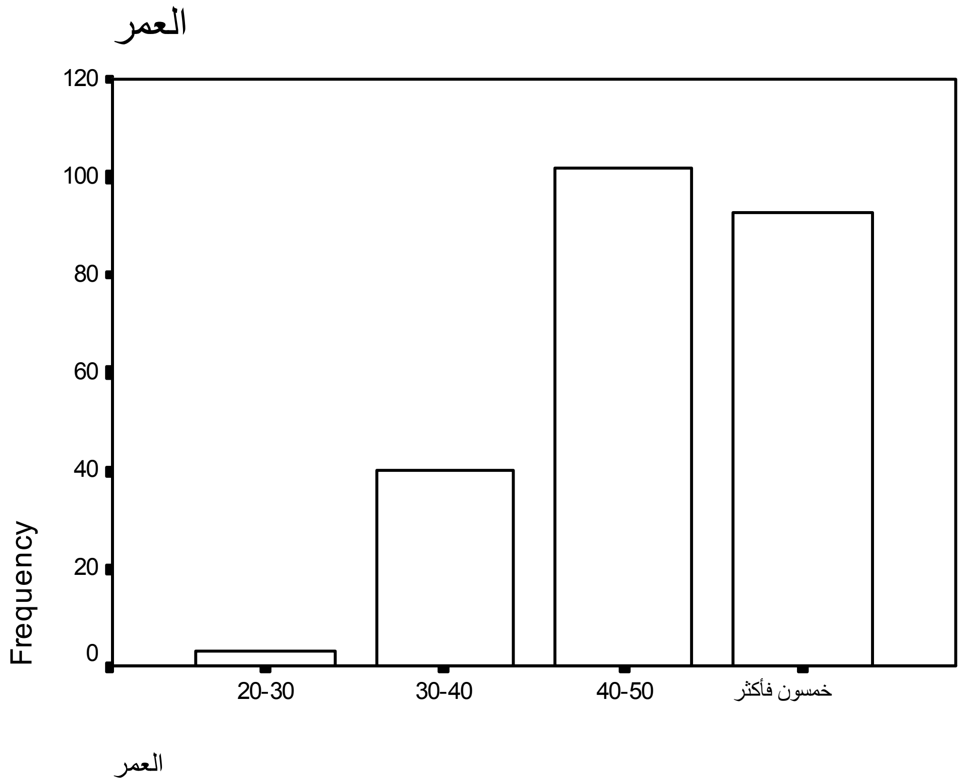
الشكل رقم 2. توزيع أفراد عينة الدراسة حسب الجنس

2:5:5 الوصف الاحصائي لمتغير العمر

يلاحظ من الجدول (3) ان عدد الاشخاص اللذين تتراوح أعمارهم ما بين "20-30" بلغ (3) بنسبة 1.3%، واللذين تتراوح أعمارهم ما بين "30-40" بلغ (40) بنسبة 16.8%، واللذين تتراوح أعمارهم ما بين "40-50" بلغ (102) بنسبة 42.9%، وللذين أعمارهم أكثر من "50 سنة " بلغ (93) بنسبة 39.1%.

الجدول 4. توزيع أفراد عينة الدراسة حسب العمر

العمر	التكرار	النسبة
30-20	3	1.3
40-30	40	16.8
50-40	102	42.9
50 فأكثر	93	39.1
المجموع	238	100



الشكل رقم 3. توزيع أفراد عينة الدراسة حسب العمر

3:5:5 الوصف الاحصائي لمتغير الدخل

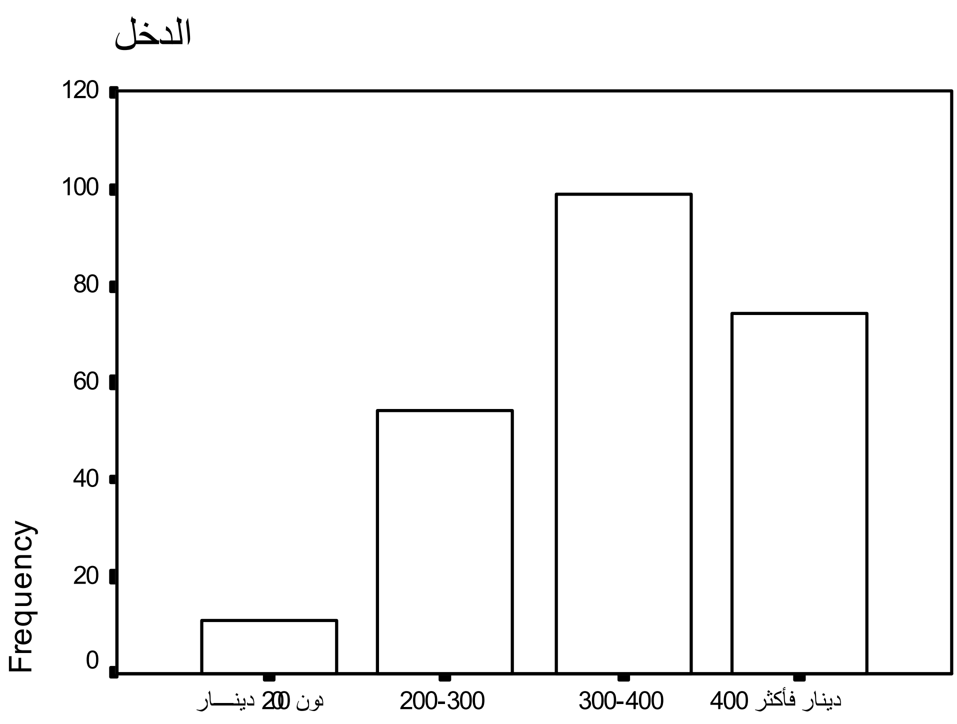
يلاحظ من الجدول (4) ان عدد الاشخاص اللذين دخلهم دون 200 دينـــار" بلـــغ (11) بنسبة 4.6%، واللذين يتراوح دخلهم ما بين "200-300 " دينار بلـــغ (54) بنســـبة 22.7%، واللذين يتراوح دخلهم ما بين "300-400" بلغ (99) بنسبة 41.6%، وللذين دخلهم أكثر من 400" دينار " بلغ (74) بنسبة 31.1%.

الجدول5. توزيع أفراد عينة الدراسة حسب الدخل

الدخل	التكرار	النسبة
دون 200 دينار	11	4.6
300−200	54	22.7
400−300	99	41.6
400 دينار فأكثر	74	31.1
المجموع	238	100

4:5:5 الوصف الاحصائي لمتغير المستوى التعليمي

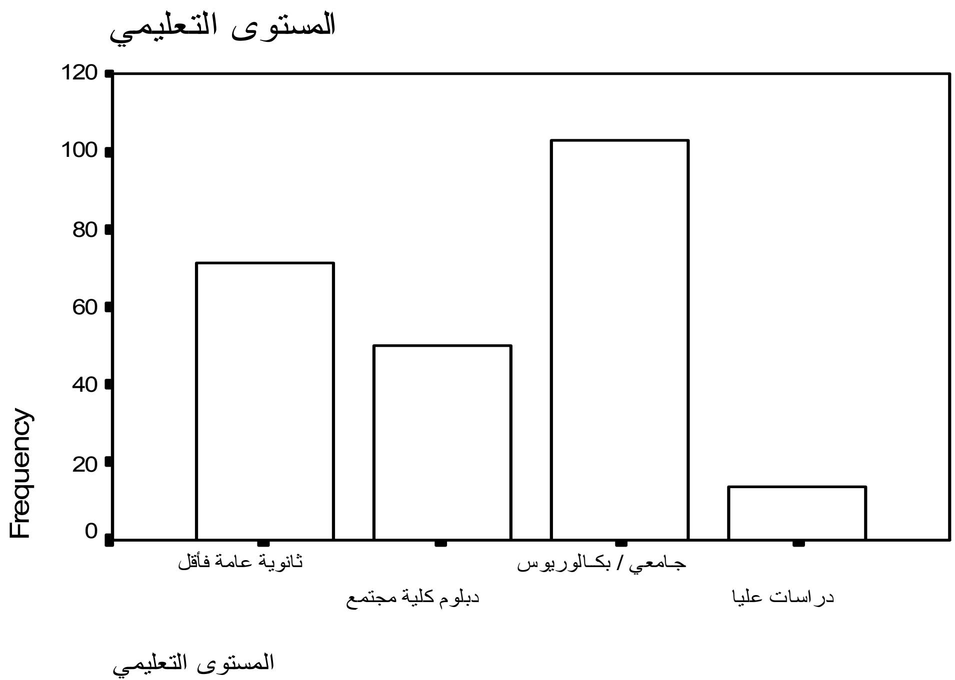
يلاحظ من الجدول (5) ان عدد الاشخاص اللذين مستواهم التعليمي "ثانوية عامة فأقل" بلغ (71) بنسبة 29.8%، واللذين مستواهم التعليمي "دبلوم كلية مجتمع" بلغ (50) بنسبة 21%، واللذين مستواهم التعليمي "جامعي /بكالوريوس" بلغ (103) بنسبة 43.3%، وللذين مستواهم التعليمي "دراسات عليا " بلغ (14) بنسبة 5.9%.



الشكل رقم 4. توزيع أفراد عينة الدراسة حسب الدخل

الجدول6. توزيع أفراد عينة الدراسة حسب المستوى التعليمي

المستوى التعليمي	التكرار	النسبة
ثانوية عامة فلأقل	71	29.8
دبلوم كلية مجتمع	50	21
جامعي/بكالوريوس	103	43.3
دراسات عليا	14	5.9
المجموع	238	100



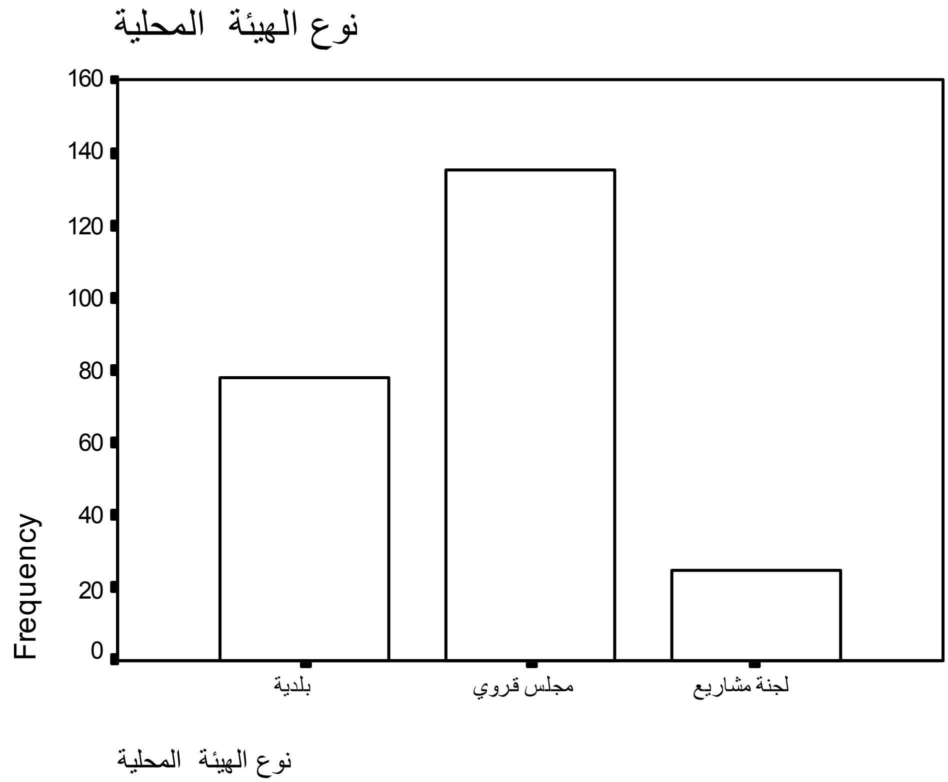
الشكل رقم 5. توزيع أفراد عينة الدراسة حسب المستوى التعليمي

5:5:5 الوصف الاحصائي لمتغير نوع الهيئة المحلية

يلاحظ من الجدول (6) ان عدد الاشخاص اللذين نوع الهيئة المحلية "بلدية" بلغ (78) بنسبة 32.8%، واللذين نوع الهيئة المحلية "مجلس قروي" بلغ (135) بنسبة 56.7%، واللذين نوع الهيئة المحلية "لجنة مشاريع" بلغ (25) بنسبة 10.5%.

الجدول7. توزيع أفراد عينة الدراسة حسب نوع الهيئة المحلية

نوع الهيئة المحلية	التكرار	النسبة
بلدية	78	32.8
مجلس قروي	135	56.7
لجنة مشاريع	25	10.5
المجموع	238	100



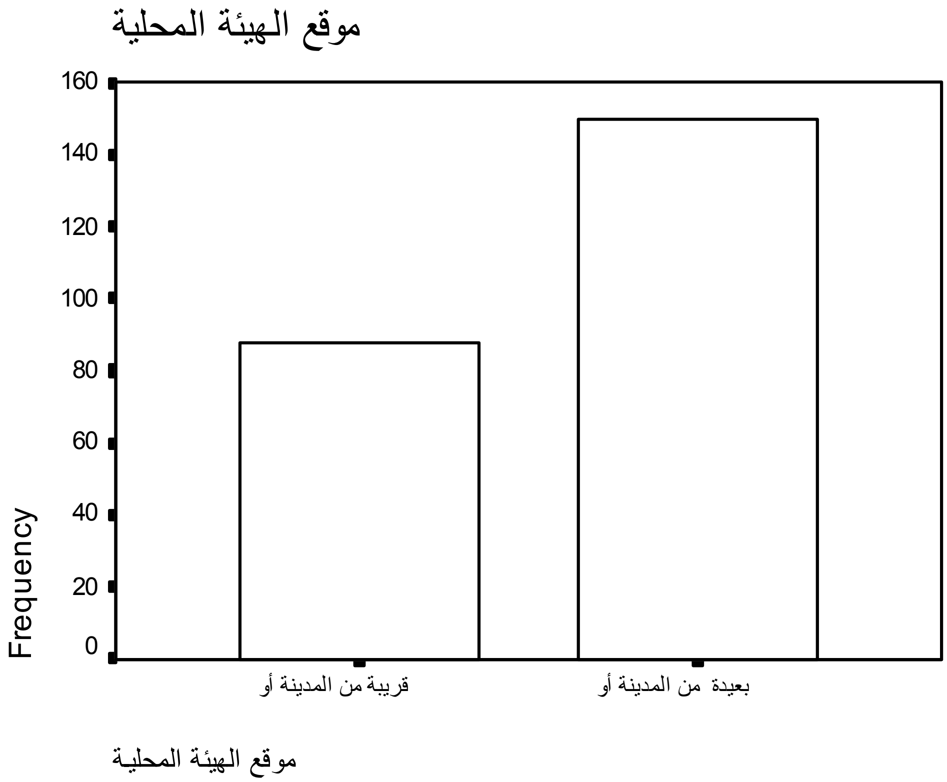
الشكل رقم 6. توزيع أفراد عينة الدراسة حسب نوع الهيئة المحلية

6:5:5 الوصف الاحصائي لمتغير موقع الهيئة المحلية

يلاحظ من الجدول (7) ان عدد الاشخاص اللذين موقع الهيئة المحلية " قريبة من المدينة أو مركز المحافظة " بلغ (88) بنسبة 37%، واللذين موقع الهيئة المحلية "بعيدة من المدينة أو مركز المحافظة " بلغ (150) بنسبة 63%.

الجدول 8. توزيع أفراد عينة الدراسة حسب موقع الهيئة المحلية

موقع الهيئة المحلية	التكرار	النسبة
قريبة من المدينة أو مركز المحافظة	88	37
بعيدة من المدينة أو مركز المحافظة	150	63
المجموع	238	100



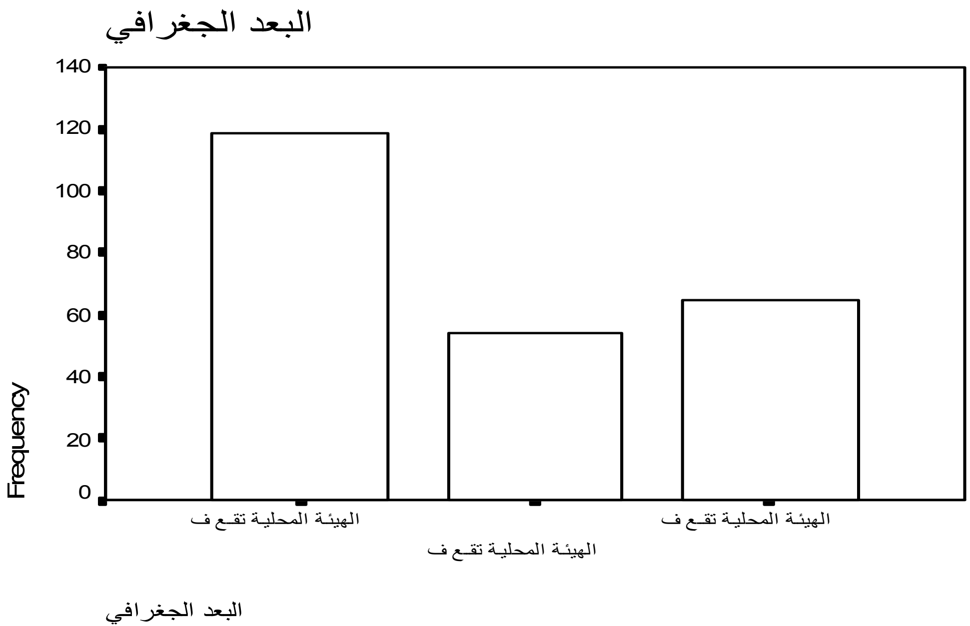
الشكل رقم 7. توزيع أفراد عينة الدراسة حسب موقع الهيئة المحلية

7:5:5 الوصف الإحصائي لمتغير البعد الجغرافي

يلاحظ من الجدول (8) ان عدد الاشخاص اللذين الهيئة المحلية تقع في شـمال الضـفة الغربية بلغ (119) بنسبة 50%، واللذين الهيئة المحلية تقع في وسط الضفة الغربية بلـغ (54) بنسبة 22.7%، واللذين الهيئة المحلية تقع في جنوب الضفة الغربية بلغ (65) بنسبة 27.3%.

الجدول9. توزيع أفراد عينة الدراسة حسب البعد الجغرافي

البعد الجغرافي	**التكرار**	**النسبة**
الهيئة المحلية تقع في شمال الضفة الغربية	119	50
الهيئة المحلية تقع في وسط الضفة الغربية	54	22.7
الهيئة المحلية تقع في جنوب الضفة الغربية	65	27.3
المجموع	238	100



الشكل رقم 8. توزيع أفراد عينة الدراسة حسب البعد الجغرافي

6:5 نتائج الدراسة

يتضمن هذا الفصل عرضاً لنتائج هذه الدراسة والتي ترمي الى التعرف على دور الهيئات المحلية في المشاركة السياسية وإحداث التنمية في فلسطين، وفيما يلي عرض لهذه النتائج:

1:6:5 النتائج المتعلقة بالسؤال الأول (وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية):

ينص السؤال الأول من أسئلة الدراسة الحالية على النحو التالي: " ما العلاقة القائمة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية لمعرفة دور الهيئات المحلية في المشاركة السياسية وإحداث التنمية في فلسطين؟"

وللإجابة عن هذا السؤال، استخدم الباحث المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لكل فقرة ولكل مجال وللدرجة الكلية.

ومن أجل تفسير النتائج اعتمد الباحث التصنيف التالي:

5-4.5 درجة كبيرة جداً

4.49-4 درجة كبيرة

3.99-3 درجة متوسطة

2.99-2.5 درجة قليلة

أقل من 2.5 درجة قليلة جداً

ونظراً لوجود خمس مجالات تناولتها الدراسة وتتمثل في (اللامركزية والاستقلالية، الديمقراطية، التنمية، المسائلة والرقابة، المشاركة السياسية). وسيتناول الباحث هذه النتائج على حدة كالآتي:

1:1:6:5 مجال اللامركزية والاستقلالية:

قام الباحث باستخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية المتعلقة بمجال اللامركزية والاستقلالية كما هو مبين في جدول رقم (10):

الجدول 10. المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمجال اللامركزية والاستقلالية

الرقم	الفقرة	المتوسط	الانحراف المعياري	الدرجة
1	القوانين (المطبقة) التي تنظم العلاقة ما بين السلطة المركزية والهيئة المحلية تعطي الأخيرة الصلاحيات الملائمة لتنفيذ واجباتها باستقلالية اتجاه المجتمع المحلي	2.86	0.93	قليلة
2	تتمتع الهيئات المحلية بسلطة المبادرة والمبادئة لمعالجة وتنظيم مشكلات المجتمع المحلي.	3.53	0.77	متوسطة
3	تمتلك الهيئات المحلية سلطة اتخاذ القرار بشأن مشكلات المجتمع المحلي دون الرجوع للوزارة	2.21	0.89	قليلة جداً

الرقم	الفقرة	المتوسط	الانحراف المعياري	الدرجة
4	تتحمل الهيئات المحلية مسؤولية قانونية وإدارية كاملة اتجاه أعمالها.	3.46	0.87	متوسطة
5	الهيئة المحلية تمارس صلاحياتها كاملة بدون أي انتقاص وهيمنة من السلطة المركزية.	2.64	0.83	قليلة
6	تلعب العلاقات الشخصية أو التوجهات السياسية أو الفئوية مع (السلطة المركزية) دورا حيادياً في منح السلطات أو تفويضها.	1.93	1.01	درجة قليلة
7	هناك هيمنة وتعدي على الصلاحيات من قبل السلطة المركزية.	3.07	0.88	متوسطة
8	العلاقة ما بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية هي علاقة منظمة باتجاهين (مستقلة)، ترتب استقلالية واضحة للهيئات المحلية عن وزارة الحكم المحلي.	1.81	0.98	قليلة جداً
9	تلتزم السلطة المركزية بالقوانين المتعلقة بالهيئات المحلية.	2.98	0.71	قليلة
10	التسلسل الهرمي في مستويات السلطة المركزية وعلاقته بالهيئات المحلية يتلائم مع الوضع الفلسطيني الحالي.	1.72	0.93	قليلة جداً
	الدرجة الكلية	2.62	0.47	قليلة

يتضح من الجدول (10) ان العلاقة القائمة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية بالنسبة لمجال اللامركزية والاستقلالية متوسطة على الفقرات (4،2،7) حيث كانت متوسط الاستجابة (3.07-3.53)، وكانت قليلة على الفقرات (5،1،9) حيث كانت متوسط الاستجابة (2.64-2.98)، وكانت قليلة جداً على الفقرات (3،6،8،10) حيث كانت متوسط الاستجابة (1.72-2.21)،وكما بلغت متوسط الاستجابة على الدرجة الكلية (2.62) حيث كانت درجة قليلة.

ويمكن تفسير النتيجة كالآتي:

تدلل النتيجة القائمة في الاستبانة على ان درجة اللامركزية والاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات المحلية قليلة ولا تتناسب مع مفهوم الحكم المحلي القائم على اللامركزية والاستقلالية. حتى وان بدت بعض الملامح التي تدلل على السير نحو اللامركزية والاستقلالية، ولكن هذا مقصور على الهيئات المحلية الكبيرة صاحبة النفوذ. وقد يكون هذا نابع من حجم المركزيه التي تعكسها القوانين والانظمه القائمه. وهذا يؤكد فحوى الدراسة التي تناولها الباحث ودلت عليه الكثير من الدراسات السابقه مثل دراسة الدكتور علي الجرباوي (أي نوع من السلطة المحلية نريد) ودراسة الدكتور محمد اشتيه (البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين).

2:1:6:5 مجال الديمقراطية:

قام الباحث باستخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمجال الديمقراطية كما هو مبين في جدول رقم (11):

الجدول11. المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمجال الديمقراطية

الرقم	الفقرة	المتوسط	الانحراف المعياري	الدرجة
1	الإنتخابات تمارس باستقلالية تامة بعيدا عن تسلط السلطة المركزية وممارستها أي تأثير.	3.28	0.88	متوسطة
2	التأثير القادم من السلطة المركزية يعمل على تشجيع الديمقراطية ودعم ثقافة المشاركة، من خلال ورش العمل والنشرات الصادرة، والحث على مشاركة الجمهور.	2.75	0.88	قليلة
3	تشرف السلطة المركزية على تطبيق الإنتخابات المحلية بجدية.	3.32	0.82	متوسطة
4	تمارس السلطة المركزية ضغوط للتأثير على نتيجة الإنتخابات أو اختيار الجمهور	2.65	0.94	قليلة

الرقم	الفقرة	المتوسط	الانحراف المعياري	الدرجة
5	تأخذ السلطة المركزية بتوجهات الجمهور اتجاهات الرأي العام في إجراءات التعيين أو العزل أو المحاسبة، من خلال الإجتماعات العامة والتعاطي مع الشكاوى والمبادرات الجماهيرية.	2.25	0.78	قليلة
6	تقوم السلطة المركزية بالتشاور مع الهيئات المحلية قبل إقرار القوانين المحلية المتعلقة بعملها	1.48	0.66	قليلة جداً
	الدرجة الكلية	2.62	0.43	قليلة

يتضح من الجدول (11) ان العلاقة القائمة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية بالنسبة لمجال الديمقراطية متوسطة على الفقرات (1،3) حيث كانت متوسط الاستجابة (3.28-3.32)، وكانت قليلة على الفقرات (2،4،5) حيث كانت متوسط الاستجابة (2.25-2.75)، وكانت قليلة جداً على الفقرة (6) حيث كانت متوسط الاستجابة (1.48)،وكما بلغت متوسط الاستجابة على الدرجة الكلية (2.62) حيث كانت درجة قليلة.

ويمكن تفسير النتيجة كالآتي:

تدلل قياس درجة الديمقراطيه التي تتمتع بها الهيئات المحلية انها قليلة، وهذه النتيجة قد يكون سببها كون السلطة المركزيه لم تعمل بما فيه الكفاية من اجل تعزيز الديمقراطيه في مجال الحكم، ليس على صعيد الهيئات المحلية فحسب بل يشمل ذلك كافة مؤسسات السلطة, فالاستحواذ على القرار وصياغته مقصور على فئة دون غيرها من مصادر صنع القرار. والانتخابات، لم تكن في يوم من الايام هي المجال الوحيد لترسيخ مفهوم الديمقراطيه، فحث الجمهور على المساءلة والتقييم ما زال ضعيفا، والاخذ برأي المواطن تجاه قضاياه ما زال اضعف، وقد يكون السبب في ذلك في العقليه السائدة والقيم الموروثه التي تعزز نهج الفرد دون المجموع.

3:1:6:5 مجال التنمية:

قام الباحث باستخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمجال التنمية كما هو مبين في جدول رقم (12):

الجدول 12. المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمجال التنمية

الرقم	الفقرة	المتوسط	الانحراف المعياري	الدرجة
1	العلاقات الشخصية أو التوجهات السياسية أو الفئوية مع (السلطة المركزية) تأخذ دورا حيادياً في تحديد الحصص المالية مثل الهبات والمساعدات والقروض والمنح.	1.82	1.02	قليلة جداً
2	العلاقات الشخصية أو التوجهات السياسية أو الفئوية مع (السلطة المركزية) تأخذ دورا حيادياً في تحديد مشاريع التطوير.	1.88	0.92	قليلة جداً
3	العلاقات الشخصية أو التوجهات السياسية أو الفئوية مع (السلطة المركزية) تأخذ دورا حيادياً في تقديم المساعدات.	1.93	0.89	قليلة جداً
4	تشارك الهيئة المحلية مع السلطة المركزية في اقتراح المشاريع.	3.30	0.89	متوسطة
5	تشارك الهيئة المحلية مع السلطة المركزية في اعداد البرامج والمشاريع.	3.25	0.97	متوسطة
6	تشارك الهيئة المحلية مع السلطة المركزية في تصميم البرامج والمشاريع.	3.24	0.96	متوسطة
7	تشارك الهيئة المحلية مع السلطة المركزية في تحديد ميزانية واضحة لكل مشروع أو برنامج	3.10	0.88	متوسطة
8	الصلاحيات الممنوحة للهيئات المحلية ملائمة لمواجهة الأمور الطارئة.	2.11	1.02	قليلة جداً
9	ترجع الهيئة المحلية للسلطة المركزية فقط في الشؤون الخطيرة والإستراتيجية.	2.97	1.19	قليلة

الرقم	الفقرة	المتوسط	الانحراف المعياري	الدرجة
10	الشروط التي تضعها الجهات المانحة لا تفيد عمل الهيئات المحلية	2.66	0.39	قليلة
11	تنظر السلطة المركزية بحيادية لاهمية الهيئة المحلية في قياسها المشاريع وسرعة التنفيذ.	1.82	0.76	قليلة جداً
12	تلعب المساعدات الدولية المقدمة دورا مهما في خلق تنمية بشرية مستدامة.	2.40	0.91	قليلة جداً
13	المساعدات الدولية المقدمة تتم وفق خطة تنموية شاملة تشارك الهيئات المحلية في وضعها.	1.83	0.83	قليلة جداً
14	تعطي السلطة المركزية عملية بناء القدرات للهيئات المحلية القدر الكافي للمحافظة على استدامة المشاريع القائمة.	2.07	0.92	قليلة جداً
	الدرجة الكلية	2.41	0.51	قليلة جداً

يتضح من الجدول (12) ان العلاقة القائمة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية بالنسبة لمجال التنمية متوسطة على الفقرات (4،5،6،7) حيث كانت متوسط الاستجابة (3.10−3.30)، وكانت قليلة على الفقرات (9،10) حيث كانت متوسط الاستجابة (2.66−2.97)، وكانت قليلة جداً على الفقرات (1،2،3،8،11،12،13،14) حيث كانت متوسط الاستجابة (1.82−2.40)،وكما بلغت متوسط الاستجابة على الدرجة الكلية (2.41) حيث كانت درجة قليلة جداً.

ويمكن تفسير النتيجة كالآتي:

ان قياس دور التنمية الذي يعهد بانجازه الى الهيئات المحلية ما زال دون المستوى المطلوب، فالنتيجة الواردة من خلال استطلاع اراء الهيئات المحلية تؤكد ان مجال التأثير على مراكز صنع القرار وعلى المانحين من قبل بعض المتنفذين قد يساهم بدرجة كبيرة بالحصول على المشاريع والهبات والمساعدات، ويسمح لهم وضعهم بالالتفاف على التعقيدات القائمة في القوانين المعمول بها سواء لدى السلطة المركزية او لدى المانحين. بعكس الهيئات المحلية

الأصغر والأضعف والتي لا تمتلك الامكانات والنفوذ الذي تتمتع به الهيئات المحلية الاكبر مما قد يساهم بمزيد من الفجوة بين المناطق الفقيرة والغنية. كذلك فإن بعض الاشتراطات التي تضعها بعض الدول المانحة سواء في طبيعة المشاريع ونوعيتها وآلية تنفيذها قد تضعف من طبيعة التنمية المرجوة, علما ان المساعدات الدولية لا تتم وفق خطة تنموية تشارك فيها الهيئات المحلية, وقد يكون السبب في ذلك إلى طبيعة الاتفاقات الاقتصادية المبرمة بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل من خلال اتفاق باريس الاقتصادي وغيرها, مما يعمل على تعزيز إلصاق التبعية للاقتصاد الإسرائيلي وهو ما يتعارض مع مفهوم التنمية الذي نسعى لتحقيقه. وهذا تؤكد عليه العديد من الدراسات والتقارير خاصة التي اعدتها دائرة دراسات التنمية في جامعة بيرزيت في تقرير التنمية البشرية لعام 2002.

4:1:6:5 مجال المساءلة والمراقبة:

قام الباحث باستخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمجال المساءلة والمراقبة كما هو مبين في جدول رقم (13):

الجدول 13. المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمجال المساءلة والمراقبة

الرقم	الفقرة	المتوسط	الانحراف المعياري	الدرجة
1	تخضع الهيئات المحلية لرقابة إدارية شديدة من قبل السلطة المركزية من خلال المراجعة الدورية لما يصدر عن هذه الهيئات تتمثل بزيارة هذه الهيئات واستلام مراسلات دورية.	3.07	0.93	متوسطة
2	هناك محاسبة جدية وحقيقية من قبل السلطات المركزية لأي خروقات من قبل الهيئات المحلية من خلال المسائلة وتشكيل لجان، ورفع الأمر للقضاء، أو الإحالة للإدعاء العام.	2.39	0.81	قليلة جداً
3	نظام الإيراد والصرف اليومي وفق الموازنة ووفق النظام المالي.	3.51	0.86	متوسطة
4	تقوم الهيئة المحلية بإعداد موازنتها السنوية دوريا وبطريقة قانونية وبموافقة اللجنة المالية واطلاع كافة أعضاء المجلس.	3.54	0.87	متوسطة
5	يوجد حسابات مالية وفق الأصول لكل العمليات المالية المنفذة في الهيئات المحلية.	3.62	0.86	متوسطة

الرقم	الفقرة	المتوسط	الانحراف المعياري	الدرجة
6	تلتزم الهيئات المحلية بقوانين العطاءات والمناقصات المقرة.	3.89	0.70	متوسطة
	الدرجة الكلية	3.34	0.62	متوسطة

يتضح من الجدول (13) ان العلاقة القائمة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية بالنسبة لمجال المسائلة والمراقبة متوسطة على الفقرات (6،5،4،3،1) حيث كانت متوسط الاستجابة (3.07–3.89)، وكانت قليلة جداً على الفقرة (2) حيث كانت متوسط الاستجابة (2.39)، وكما بلغت متوسط الاستجابة على الدرجة الكلية (3.34) حيث كانت متوسطة.

ويمكن تفسير النتيجة كالآتي:

ان تحليل النتيجة وحسب ما افادت به الهيئات المحلية حول مجال المساءلة والمراقبة قد ارتفع الى درجه متوسطة من القبول، وقد يعود ذلك الى طبيعة العلاقة المركزة التي تربط الهيئات المحلية والسلطة المركزية من خلال القوانين المنظمة للعلاقة, وخاصة ما يتعلق منها بالموازنات ونظام الايراد والصرف. وقد يعود ذلك ايضا الى الأنظمة الصارمة التي اتخذتها الوزارة وصندوق البلديات من حرمان الهيئات المحلية التي لم تعمل على إنجاز موازنتها السنوية بشكل دوري. ولكن رغم ذلك بقيت نظرة الهيئات المحلية تجاه السلطة المركزيه من حيث جدية المحاسبة للمخالفين ضعيفة جدا نظرا لعدم اتخاذ أي اجراءات عقابيه ضد المخالفين للقانون.

5:1:6:5 مجال المشاركة السياسية:

قام الباحث باستخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمجال المشاركة السياسية كما هو مبين في جدول رقم (14):

الجدول 14. المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمجال المشاركة السياسية

الرقم	الفقرة	المتوسط	الانحراف المعياري	الدرجة
1	اتاحة السلطة المركزية لمسؤولي الهيئات المحلية بلعب أدوار مركزية على المستوى المحلي أو الوطني.	2.40	0.94	قليلة جداً
2	إتاحة السلطة المركزية لمسؤولي الهيئات المحلية المشاركة في الإجتماعات السياسية.	2.55	0.96	قليلة
3	تقوم السلطة المركزية بمشاورة الهيئات المحلية في القضايا السياسية والإستراتيجية.	1.68	0.81	قليلة جداً
4	تمنح السلطة المركزية بعض الصلاحيات السياسية أو الوطنية للهيئات المحلية مثل (تمثيل للرئيس أو الوزير، حضور مؤتمرات دولية.. الخ).	1.44	0.89	قليلة جداً
5	تتيح السلطة المركزية للهيئات المحلية الإطلاع على المخاطر القومية والمساهمة في صياغة الأهداف القومية.	1.64	0.81	قليلة جداً
6	يعوض دور الهيئات المحلية عن غياب السلطة المركزية ودورها المنقوص في ظل المعوقات السياسية الحالية، من خلال لعب دور سياسي وإداري وإجتماعي.	2.91	0.81	قليلة
7	الهيئات المحلية تلعب دورا في بناء ودعم توجهات سياسية معينة بناء على توصيات من السلطة المركزية أو بايحاء منها.	2.82	0.88	قليلة
8	تمتلك الهيئات المحلية صلاحيات موسعة وأدوار كبيرة في حالة الأزمات والطوارئ دون الرجوع لموافقة الوزارة.	2.03	1.02	قليلة جداً
	الدرجة الكلية	2.18	0.58	قليلة جداً
	الدرجة الكلية للأداة المتعلقة بوزارة الحكم المحلي	2.63	0.39	قليلة

يتضح من الجدول (14) ان العلاقة القائمة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية بالنسبة لمجال المشاركة السياسية قليلة على الفقرات (2،6،7) حيث كانت متوسط الاستجابة (2.55-2.91)، وكانت قليلة جداً على الفقرات (1،3،4،5،8) حيث كانت متوسط الاستجابة (1.44-2.40)،وكما بلغت متوسط الاستجابة على الدرجة الكلية (2.18) وكانت قليلة جداً، وكما بلغت متوسط الاستجابة على الدرجة الكلية للأداة المتعلقة بوزارة الحكم المحلي (2.63) وكانت قليلة.

ويمكن تفسير النتيجة كالآتي:

تؤكد الهيئات المحلية وخلال استجوابها من خلال الاستبانه ان مجال المشاركه السياسية وفتح المجال امام بروز قيادات سياسية ما زال ضعيفا. وقد يعود ذلك الى ضعف الصلاحيات التي تتمتع بها الهيئات المحلية وضعف درجة التفويض لها. حيث ان الوزارة ما زالت تشكل المرجعية الاساسية للهيئات المحلية. وما زالت المؤسسات الفلسطينية والهيئات المحلية تخضع لواقع مؤسساتي متميز بمركزية ادارية تعود صناعة القرار فيها الى قمة الهرم مما يجعل مجال المشاركة ينكمش الى حد تلقي القرار دون المشاركة في صناعته الا في حدود هامشية. وقد يعود ذلك الى فقدان ثقة السلطة المركزيه بقدرة قيادات الهيئات المحلية على تمثيل نفسها سواء على المستوى الوطني او الدولي.

2:6:5 النتائج المتعلقة بالسؤال الثاني (<u>المواطن والهيئات المحلية</u>):

ينص السؤال الثاني من أسئلة الدراسة على النحو التالي: " ما العلاقة القائمة بين <u>المواطن والهيئات المحلية</u> لمعرفة دور الهيئات المحلية في المشاركة السياسية وإحداث التنمية في فلسطين ؟ "

وللإجابة عن هذا السؤال، استخدم الباحث المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لكل فقرة ولكل مجال وللدرجة الكلية.

ونظراً لوجود خمس مجالات تناولتها الدراسة وتتمثل في (اللامركزية والاستقلالية، الديمقراطية، التنمية، المسائلة والرقابة، المشاركة السياسية). وسيتناول الباحث هذه النتائج على حدة كالآتي:

1:2:6:5 مجال اللامركزية والاستقلالية:

قام الباحث باستخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية المتعلقة بمجال اللامركزية والاستقلالية كما هو مبين في جدول رقم (15):

الجدول 15.المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمجال اللامركزية والاستقلالية

الرقم	الفقرة	المتوسط	الانحراف المعياري	الدرجة
1	الهيئات المحلية تعتبر من أهم المرجعيات للقضايا المحلية التي تخص المواطنين.	4.12	0.87	كبيرة
2	العلاقة بين الهيئات المحلية والجمهور علاقة مفتوحة باتجاهين ولا تقتصر على دور الوسيط بين المواطن والسلطة المركزية.	3.45	0.94	متوسطة
3	الهيئات المحلية تمارس دوراً مركزياً الصلاحيات والفعاليات التي تتعلق بالمشاكل والإحتياجات المحلية وطرق علاجها وتنظيمها.	3.32	0.81	متوسطة
4	تمتلك الهيئة المحلية رؤية مستقبلية خاصة لمستقبل وللأوضاع الحياتية الخاصة بالمواطنين.	3.28	0.70	متوسطة
5	تمتلك الهيئات المحلية رسالة وفلسفة خاصة اتجاه مستقبل وأوضاع المنطقة والمواطنين.	3.18	0.79	متوسطة
6	لدى الهيئات المحلية خطط وأهداف وبرنامج مرحلي لتحقيق هذه الأهداف فيما يخص المنطقة والمواطنين.	3.36	0.81	متوسطة
7	ينظر المواطنين للهيئة المحلية نظرة مستقلة عن نظرتهم لوزارة الحكم المحلي.	1.83	1.00	قليلة جداً
الدرجة الكلية		3.22	0.56	متوسطة

يتضح من الجدول (15) ان العلاقة القائمة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية بالنسبة لمجال اللامركزية والاستقلالية كبيرة على الفقرة (1)، حيث كانت متوسط الاستجابة (4.12)، وكانت متوسطة على الفقرات (5،4،3،2،6) حيث كانت متوسط الاستجابة (3.18-3.45)، وكانت قليلة جداً على الفقرة (7) حيث كانت متوسط الاستجابة (1.83)،وكما بلغت متوسط الاستجابة على الدرجة الكلية (3.22) وكانت بدرجة متوسطة.

ويمكن تفسير النتيجة كالآتي:

وقد تكون هذه النتيجه نظرا لكون الهيئات المحلية اصبحث تشكل اهم المرجعيات بنظر المواطن، كونها الأقرب على تلبية احتياجاته خاصة في ظل الانتفاضة الحالية والأوضاع السياسية الصعبة، حيث أصبحت هذه الهيئات المتنفس الرئيس الذي يستطيع ان يلجأ إليه المواطن في تلبية احتياجاته اليومية خاصة مع تصاعد حجم البطالة الفلسطينية، وزيادة المخصصات المالية التي تدفع بها الدول المانحة لتشغيل الأيدي العاملة وصلاحية الهيئات المحلية في إتباع آلية مستقلة للتشغيل.حث ان الهيئات المحليه ما زالت تحاول ان تظهر بمظهر الاستقلالية في التعامل مع المواطنين.

2:2:6:5 مجال الديمقراطية:

قام الباحث باستخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمجال الديمقراطية كما هو مبين في جدول رقم (16):

الجدول 16. المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمجال الديمقراطية

الرقم	الفقرة	المتوسط	الانحراف المعياري	الدرجة
1	تقوم الهيئات المحلية بممارسة التشاور مع المواطنين وأخذ آرائهم.	2.68	0.87	قليلة
2	تعمل الهيئات المحلية على إشراك المواطنين في التخطيط وتقديم المبادرات الفردية والجماعية للمشاريع والبرامج المحلية.	2.42	0.85	قليلة جداً

الرقم	الفقرة	المتوسط	الانحراف المعياري	الدرجة
3	تعمل الهيئات المحلية على عقد الإجتماعات الشعبية مثل الندوات والورشات.	2.56	0.76	قليلة
4	الهيئات المحلية الحالية ترسخ مفاهيم الإنتخابات وتدعم القيم الديمقراطية من خلال تعاطيها مع المسائل المحلية والتعامل مع المواطنين	3.08	0.87	متوسطة
5	يقبل المواطن بحماس وباقتناع على انتخابات الهيئات المحلية.	3.69	0.77	متوسطة
6	آلية تشكيل المجالس المحلية تمت وفق التمثيل الحزبي.	1.67	1.15	قليلة جداً
7	آلية تشكيل المجالس المحلية تمت وفق التمثيل العشائري.	3.89	1.35	متوسطة
8	آلية تشكيل المجالس المحلية تتم وفق التمثيل المختلط.	1.58	0.94	قليلة جداً
9	تقوم الهيئة المحلية بعقد ورش وندوات توضح قوانين الإنتخابات وتوضيح ما لبس منها.	1.68	0.79	قليلة جداً
10	تشارك المرأة بدور فعال واضح في الإنتخابات.	2.11	1.09	قليلة جداً
11	تشارك المرأة بدور فعال بالترشح للإنتخابات.	2.38	1.04	قليلة جداً
12	هناك تمثيل نسوي في الهيئة المحلية.	1.48	0.92	قليلة جداً
13	تدعم الهيئات المحلية تخصيص نسبة للنساء لضمان تمثيلهن في المجالس المحلية.	3.40	1.39	كبيرة
	الدرجة الكلية	2.51	0.47	قليلة

يتضح من الجدول (16) ان العلاقة القائمة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية بالنسبة لمجال الديمقراطية كبيرة على الفقرة (13) حيث كانت متوسط الاستجابة (3.40)، وكانت متوسطة على الفقرات (7،5،4) حيث كانت متوسط الاستجابة (3.08-3.89)، وكانت قليلة على الفقرات (3،1) حيث كانت متوسط الاستجابة (2.56-2.68)، وكانت قليلة جداً على

الفقرات (12،11،10،9،8،6،2) حيث كانت متوسط الاستجابة (1.48-2.42)،وكما بلغت متوسط الاستجابة على الدرجة الكلية (2.51) وكانت بدرجة قليلة.

ويمكن تفسير النتيجة كالآتي:

ان قياس درجة الديمقراطيه ما بين المواطن والهيئة المحلية ومن خلال وجهة نظر الهيئات المحلية تؤكد ان هناك فجوة وعدم رضى بين المواطن وهيئته المحليه رغم ما تقدمه الهيئات المحلية من خدمات لمواطنيها، وقد يعود ذلك ان اعضاء الهيئات المحلية قد جرى تعيينهم من قبل السلطة المركزيه منذ اكثر من تسع سنوات، وان عدم الشرعية التي تتمتع بها الهيئات المحلية قد ساهمت في تعزيز عدم الاكتراث تجاه الهيئات المحلية. والمفارقة التي تؤكد ذلك ممكن تلمسها من خلال الرغبة الكبيره التي تبديها الهيئات المحلية بدعم تخصيص نسبة للنساء وفي الوقت ذاته تمثل الاستبانه ضآلة حجم التمثيل النسوي في الهيئات المحلية. وهذه النتيجة قد اكدت عليها العديد من الاستطلاعات والدراسات السابقة مثل استطلاع اعدته دراسات التنمية في جامعة بيرزيت حول حجم المشاركة النسائية ودرجة قبول عضويتهم، وكذلك دراسة الدكتور عبدالناصر مكي حول علاقة السلطة المركزية بالهيئات المحلية، اذ اكدت مجمل هذه الدراسات على ان الرغبة كبيرة في مشاركة النساء في الهيئات المحلية ولكن دون ان يكون هناك تنفيذ لهذه الرغبة.

3:2:6:5 مجال التنمية:

قام الباحث باستخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمجال التنمية كما هو مبين في جدول رقم (17):

االجدول 17. المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمجال التنمية

الرقم	الفقرة	المتوسط	الانحراف المعياري	الدرجة
1	تشارك الهيئة المحلية في لجان التخطيط الإستراتيجي على المستوى المحلي.	2.36	1.03	قليلة جداً
2	تلعب الهيئة المحلية دورا هاما في بناء المؤسسات المجتمعية والمدنية.	3.05	0.78	متوسطة
3	تساهم الهيئة المحلية في تأسيس البنية التحية وتطويرها وصيانتها	3.77	0.58	متوسطة
4	تساهم الهيئة المحلية في حشد الموارد والتخطيط لها.	3.54	0.67	متوسطة
5	هناك صلاحيات ومسؤوليات هامة وواضحة لدى الهيئات المحلية في التعاطي مع المشاريع والخطط المحلية.	3.07	0.73	متوسطة
6	يلعب الموقع الجغرافي للهيئة المحلية (شمال، وسط، جنوب) كعامل هام في نيل الهيئة نصيبها من مشاريع التنمية.	1.55	0.90	قليلة
7	هناك دور واضح للمرأة في عملية التخطيط للأنشطة المحلية.	1.62	0.84	قليلة جداً
8	هناك دور واضح للمرأة في القرارات الإستراتيجية على مستوى الوحدة المحلية.	1.66	0.92	قليلة جداً
	الدرجة الكلية	2.93	0.45	قليلة

يتضح من الجدول (17) ان العلاقة القائمة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية بالنسبة لمجال التنمية متوسطة على الفقرات (2،3،4،5) حيث كانت متوسط الاستجابة (3.05-3.77)، وكانت قليلة جداً على الفقرات (1،6،7،8) حيث كانت متوسط الاستجابة (1.55-2.36)، وكما بلغت متوسط الاستجابة على الدرجة الكلية (2.93) وكانت بدرجة قليلة.

ويمكن تفسير النتيجة كالآتي:

تدلل النتيجة على ان مجال تحقيق التنمية من قبل الهيئات المحلية تجاه مواطنيها ما زال ضعيفا، حيث يعتقد انه ومن خلال دراسة المعوقات الاساسية للتنمية والتي تشمل ضعف الدعم المالي والمشاركة المجتمعية والعدالة في توزيع المنح والمشاريع وغياب رؤية تنموية جامعة

لدى الهيئات المحلية قد شكلت عوائق كبيره في مجال تحقيق التنمية داخل ولاياتها الجغرافيــة. وهو ما ساعد على زيادة حجم الفجوة وعدم الثقة التي تربط الهيئة المحلية بمواطنيها.

4:2:6:5 مجال المساءلة والمراقبة:

قام الباحث باستخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعياريــة لمجــال المســاءلة والمراقبة كما هو مبين في جدول رقم (17):

الجدول 18. المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمجال المسائلة والمراقبة

الرقم	الفقرة	المتوسط	الانحراف المعياري	الدرجة
1	تجسيد الشفافية من خلال إتاحة المعلومات المتعلقــة بالمشاريع وطرق تنفيذها للجمهور.	2.71	0.86	قليلة
2	تشجيع أدوات الرقابة الشعبية من خــلال الســماح للجمهور بالمسائلة والإستفسار والتعــاطي مــع أي تساؤل أو استفسار.	2.59	0.88	قليلة
3	إشاعة المكاشفة والمواجهة مع الجمهور.	2.81	0.77	قليلة
4	عقد ورش عمل خاصـــة لتفســير أي غمــوض أو التباس في القــوانين أو الأعمــال الصــادرة عــن الهعيقات المحلية.	1.80	0.85	قليلة جداً
5	تعمل الهيئة المحلية على نشر تقارير مالية وإداريــة سنوية للجمهور.	2.07	0.92	قليلة جداً
6	هناك درجة كافية من الإفصاح والمعلومات المتاحة، للجمهور من قبل الهيئات المحلية.	2.72	0.82	قليلة
7	تعمل الهيئات المحلية في تعزيز دور المواطن فــي إعداد الموازنات.	1.42	0.89	قليلة جداً
	الدرجة الكلية	2.30	0.63	قليلة جداً

يتضح من الجدول (18) ان العلاقة القائمة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحليــة بالنسبة لمجال المسائلة والمراقبة قليلة على الفقرات (1،2،3،6) حيث كانت متوسط الاســتجابة

(2.59–2.81)، وكانت قليلة جداً على الفقرات (4،5،7) حيث كانت متوسط الاستجابة (1.42–2.07)، وكما بلغت متوسط الاستجابة على الدرجة الكلية (2.30) بدرجة قليلة جداً.

ويمكن تفسير النتيجة كالآتي:

دللت نتائج الاستبانه ان مجال المراقبه والمساءلة الجماهيرية تجاه هيئاتهم المحلية ضعيف وقد يعود ذلك الى ضعف حجم المشاركة المجتمعية والفجوة القائمة بين الهيئات المحلية والمواطن، وكذلك نظرة المواطن للهيئات المحلية على اعتبار انها مؤسسات تشكل امتدادا للسلطة المركزية، وعدم اقدام الهيئات المحلية ايضا على تحفيز المواطن باتجاه المشاركة وابداء الرأي واعداد الموازنات والمكاشفه المالية. وهذا يتفق مع استطلاع الرأي اعدته دائرة دراسات التنمية في جامعة بيرزيت عام 2002 حول تقييم الجمهور لاداء الهيئات المحلية.

5:2:6:5 مجال المشاركة السياسية:

قام الباحث باستخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمجال المشاركة السياسية كما هو مبين في جدول رقم (19):

الجدول19. المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمجال المشاركة السياسية

الرقم	الفقرة	المتوسط	الانحراف المعياري	الدرجة
1	تسهم الهيئة المحلية في خلق وسائل ومناسبات التعبير السياسي لدى المواطنين من خلال عقد اللقاءات والندوات التي تتعاطى مع السياسة العامة.	2.59	0.94	قليلة
2	تسهم الهيئة المحلية في المحافظة على التراث المحلي من الإنقراض من خلال المحافظة على الفلكلور وتوثيقه.	2.92	0.79	قليلة
3	تحرص الهيئة المحلية في إحياء المناسبات الوطنية وتشجيع القيم الوطنية	2.93	0.89	قليلة
4	التعبير والمشاركة ضمن الهيئة المحلية هو الى حد	3.33	0.82	متوسطة

	ما نوع من المشاركة والتعبير السياسي.			
5	يتقاطع دور الهيئات المحلية مع المطالب السياسية والوطنية للجمهور.	3.23	0.79	متوسطة
6	الهيئات المحلية تساهم وتدعم المؤسسات المدنية والشعبية والأكاديمية التي بدورها تعتبر من أدوات المشاركة السياسية لدى الجمهور.	2.87	0.87	قليلة
7	تعتبر الهيئات المحلية من موضوعات التعاطي السياسي والوطني لدى الجمهور.	3.44	089	متوسطة
	الدرجة الكلية	3.04	0.62	متوسطة
	الدرجة الكلية للأداة المتعلقة بالمواطن	2.80	0.46	قليلة

يتضح من الجدول (19) ان العلاقة القائمة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية بالنسبة لمجال المشاركة السياسية متوسطة على الفقرات (4،5،7) حيث كانت متوسط الاستجابة (3.04-3.44)، وكانت قليلة على الفقرات (1،2،3،6) حيث كانت متوسط الاستجابة (2.59-2.93)،وكما بلغت متوسط الاستجابة على الدرجة الكلية (2.80) وكانت بدرجة قليلة، وكما بلغت متوسط الاستجابة على الدرجة الكلية للأداة المتعلقة بالمواطن (2.80) وكانت قليلة.

ويمكن تفسير النتيجة كالآتي:

وقد دلت نتائج الاستبانه ان مجال تعزيز الهيئات المحليه للمشاركة السياسية ما زال ضعيفا. وقد يكون التفسير لذلك ان اعضاء الهيئات المحلية يجري تعيينهم من قبل السلطة المركزيه ويتم خلالها اعتماد المصالح العشائريه والفصائلية اكثر من الاخذ برأي المواطن واشراكه في صنع القرار وتعزيز موقعه رغم انه صاحب المصلحه في تشكيلها.

7:5 الخلاصة

أظهرت نتائج الاستبانة بقسميها المتعلقة بعلاقة الهيئات المحلية بالسلطة المركزية أو علاقتها بالمواطن ان مجالات الاستقلالية واللامركزية والديمقراطية والمشاركة والمساءلة ما زالت ضعيفة، وقد يكون سبب ضعف العلاقة التي تربط الهيئات المحلية بالمجالات المذكورة مع المواطن هي انعكاس لطبيعة العلاقة التي تربط الهيئات المحلية بالسلطة المركزية. فقد أظهرت نتائج الاستبانة ان هناك مؤشرات واضحة تدلل على استمرارية هيمنة السلطة المركزية على الهيئات المحلية رغم بروز مؤشرات تشير إلى اتجاه السلطة المركزية لتبني مفهوم الحكم المحلي من خلال بعض برامج الإصلاح التي ترعاها الدول المانحة بالأخص على صعيد تعديل بعض بنود القوانين الخاصة بالهيئات المحلية والدفع باتجاه إعطاء صلاحيات أوسع للهيئات المحلية الفلسطينية.

وقد أظهرت نتائج الاستطلاع أيضا بان نظرة المواطنين تجاه الهيئات المحلية مازالت مبنية على الشكوك تجاه العلاقة المتبادلة بين الهيئات المحلية والمواطن باعتبارها مؤسسات مازالت تابعة للسلطة المركزية وتأتمر بإمرتها.

أما على صعيد المشاركة فقد أكدت نتائج الاستطلاع أنها مازالت دون المستوى المطلوب سواء على صعيد الهيئات المحلية بعلاقتها بالسلطة المركزية أو علاقة الهيئات المحلية بالمواطن. فرغم الرغبة الشديدة التي توليها الهيئات المحلية بإشراك بعض الفئات المهمشة مثل النساء في عضوية الهيئات المحلية إلا ان حجم المشاركة هذه وقبل إجراء الانتخابات الجزئية الأخيرة كان ضعيفاً جداً. وكذلك عدم وجود ما يدلل على إشراك المواطن في إيصال همومه وبرامجه للهيئات المحلية.

أما من حيث دور الهيئات المحلية بإنجاز تنمية مجزية على صعيد مجتمعها المحلي فتدلل نتائج الاستطلاع انها مازالت ضعيفة وقد يكون ذلك سببه كون عدم وجود عدالة في توزيع الهبات والمساعدات والمنح، وكذلك قد يكون سببه الاشتراطات التي تضعها الدول المانحة في طبيعة مشاريعها حيث انها لا تتم وفق الاحتياجات الأساسية للهيئات المحلية، عدا

عن الدور الذي يلعبه المتنفذون في استحصال المشاريع وخاصة لدى الهيئات المحلية الكبيرة على حساب الهيئات المحلية الصغيرة والفقيرة مما يؤدي إلى زيادة الفجوة ما بين هذه الهيئات.

وبعد تحليل شامل للقوانين والأنظمة من الناحية النظرية وبعد الحصـــول علـــى نتـــائج الاستبانة يتضح ان التنظيم المحلي الفلسطيني ما زال يسير باتجاه عدم التركيز الإداري، وهـــذا بدوره سوف يؤثر بدرجة كافية على النظام السياسي الفلسطيني بحيث قد يؤدي مســـتقبلاً إلـــى إقامة نظام سياسي قائم على مفهوم المركزية، وهو الأمر الذي يتناقض مع تطبيق الديمقراطيـــة في فلسطين المستقبل.

الفصل السادس

نظرة استشراف: الواقع والطموح في الحكم المحلي:

إن التطور التاريخي لهيئات الحكم المحلي يبين مدى أهمية هذه الهيئات وعلاقتها بالنظم التي حكمت في فلسطين. حيث كانت هذه العلاقة متباينة من مرحلة تاريخية إلى أخرى، استناداً إلى البرامج التي كانت تهدف الحكومات المختلفة إلى تحقيقها على الصعيد الفلسطيني.

والملاحظ أن هيئات الحكم المحلي قد وقعت عبر تاريخها بين مطرقة الدول من خلال الإجراءات والقوانين المركزية الشديدة التي عملت على تهميش دور الهيئات المحلية، وسندات المواطن المطالب بالمزيد من الديمقراطية والمشاركة فالهيئات الإدارية لهذه المؤسسات كانت بمثابة واسطة بين المواطن والدولة وبالعكس، وهذه الحالة خلقت نوع من الجمود والشلل لدى هذه الهيئات كون السلطة المركزية كانت أقوى من سلطة المواطن، وأن معظم رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية كان يتم تعينهم أكثر مما يتم انتخابهم، وقد طغى على قيادة هذه الهيئات سياسة "تحالف العائلات" التي كانت ترتبط مصلحياً مع الأنظمة السائدة والحاكمة في فلسطين وقد طغى على قيادة هذه الهيئات سياسة "تحالف العائلات" التي كانت ترتبط مصلحياً مع الأنظمة السائدة والحاكمة في فلسطين. إن التسلسل التاريخي يعكس نفسه مباشرة مع الحاضر وإن تبدلت بعض الأدوار والأدوات من خلال السلطة الحاكمة وطريقة عملها وادائها، إلا أن المشهد ما زال نفس المشهد.

أن النقاش الدائر حول موضوع المركزية واللامركزية بين الحكومات والهيئات المحلية أو الحكومة المركزية والحكومات المحلية يواجه عدة حقائق في الحالة الفلسطينية معظمها في تضاد مع نظريات اللامركزية كما شرحناها في الفصل الأول. إن التصنيف التالي لوظائف كل من السلطة الفلسطينية والهيئات المحلية يبين لنا مدى المركزية ولامركزية الهيئات المحلية من نواحي التمويل والوظيفة والمسؤولية كما يبين التوضيح التالي(1):

---

(1) محمد اشتيه، أسامه حباس، **البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين**، بكدار، 2004، ص153.

تمويل	وظيفة	المسؤولية
تمويل مركزي منح ومساعدات دولية	المحاكم، القانون، الشرطة، الأمن، هيئة المطارات، المالية العامة، الخزينة والضرائب، السياسات العامة، المواصفات والمقاييس، التشريعات العامة، لجان التنظيم الاعلى، والصحة، التعليم المدرسي والجامعي، التقاعد، الحماية، الشؤون الاجتماعية، الكهرباء، مخالفات السير.	الحكومة المركزية
تحويلات من السلطة، منح ومساعدات دولية مصادر ذاتية.	الإطفائية، الحماية العامة، شرطة البلدية، مجاري، مياه (بعض البلديات).	البلديات ولكن تشريعات من السلطة المركزية
مصادر ذاتية منح دولي	خدمات مرتبة، حدائق، جمع النفايات، أسواق، مكتبات عامة، مسالخ، تراخيص.	بلديات

والواضح مما تقدم بين أن الدور الذي لعبته البلديات في العهود السابقة وفي عهد السلطة الفلسطينية، هو دور هامشي يقتصر على الخدمات المدنية دون غيرها، وقد تبين أنه حتى التعليم والصحة وغيرها تدار من قبل السلطة المركزية وليس من خلال البلديات. ولا توجد في الأراضي الفلسطينية أي هيئة محلية تدير مدرسة أو عيادة أو مستشفى، حيث تقع المسؤولية التامة على الوزارات ذات العلاقة، ليس هذا فحسب بل إن الضرائب بمختلف أنواعها تجمعها السلطة المركزية، وما تجمعه الهيئات المحلية هو رسوم وليس ضرائب.

من جانب آخر، ورغم ما تبدو عليه الأمور مركزة في يد السلطة الفلسطينية، فإن هذه السلطة حديثة العهد، ثم إنشاؤها في عام 1994، في حين أن هناك بلديات مثل نابلس او الخليل أو غزة قد أنشئت في فترات زمنية أقدم بكثير منها وبالتالي أصبحت خبرتها أكبر بكثير من خبرة الوزارة المعنية.

والسلطة ما زالت هشة وإمكاناتها المادية ضعيفة، كونها تعاني من عجز في موازنتها يصل إلى 650 مليون دولار (55% من الموازنة) في عام 2004، وتعتمد على المساعدات الدولية لتغطية هذا العجز.

إن الحالة الفلسطينية في تجربة الحكم المحلي تدلل على أن البلديات بشكلها الحالي ليست قادرة على مسك زمام المبادرة والاستقلال عن السلطة المركزية، ولا السلطة الفلسطينية في وضع يسمح لها بممارسة اللامركزية، كونها تصارع من أجل بقاءها، ومن أجل تطوير ذاتها لتستطيع تحمل مسؤولياتها الوطنية وانجاز مرحلة التحرر الوطني وإقامة الدولة الفلسطينية. وإن حال السلطة والمتمثلة بضعفها وهشاشتها في ظل الظرف السياسي الحالي يجعل عليها من الصعب تطبيق نظام اللامركزية الذي عرفناه في الأدبيات العالمية حول اللامركزية بجوانبها المختلفة الإدارية والمالية، أما الشق السياسي المتعلق بالمشاركة والانتخاب فإن ذلك ممكن بغض النظر عن الظرف السياسي الحالي، وممكن للسلطة الفلسطينية أن تنظم انتخابات للهيئات المحلية حيثما أمكن ذلك، لأن وضع الهيئات المحلية الحالي يفتقر إلى الشرعية كونها معينة من قبل السلطة ولم ينتخبها من هم ضمن ولايتها، فالمناداة الجماهيرية ومطالبتهم بالمشاركة في قيادة هيئاتهم المحلية بطريقة ديمقراطية أصبحت مطلب أساسي وملح لتعزيز الجبهة الداخلية وخلق روح ديمقراطية تساهم في عجلة التنمية.

لقد أجريت الانتخابات البلدية ومنذ عام 1967 مرتين في الضفة الغربية إحداهما في عام 1972 والأخرى في عام 1976 وذلك خلال فترات الحكم العسكري الإسرائيلي. وكانت إسرائيل تريد بذلك التحضير للإدارة المحلية والحكم الذاتي بما ينسجم مع مخططاتها السياسية في حينه والرامية إلى خلق قيادات محلية تهتم بالشؤون الخدماتية وبعيداً عن سلطة منظمة التحرير الفلسطينية وبرنامجها الوطني. ولكن نتائج الانتخابات جاءت لترسخ البرنامج الوطني الداعي لإنهاء الاحتلال وإقامة السلطة الوطنية الفلسطينية.

لقد فوتت السلطة الوطنية الفلسطينية انجاز الانتخابات البلدية والقروية عندما كان المناخ السياسي يسمح بذلك في الفترة ما بين 1994-2000، وكما يبدو أن انجاز المفاوضات مع

إسرائيل في حينه سواء المفاوضات المرحلية أو النهائية، كان يسيطر على الأولويات الوطنيـــة للسلطة، ولكن هذا المبرر غير كاف، وقد رأينا مناداة المواطنين ومطالبتهم بالانتخابات المحليـــة خاصة أن بعض الهيئات المحلية قد استقالت مجالسها كما هو الحال في نابلس، وهناك حـــالات يرفض فيها أي شخص تسلم المسؤولية دون انتخاب، وهناك بلديات مضى على هيئاتها أكثر من 10 سنوات كما هو الحال في الخليل، وهناك بلديات توفي رئيس بلديتها منذ أعوام ولم يعين أو ينتخب بدلاً منه، وهناك بلديات يديرها موظفوا الدولة من وزارات مختلفــة. ورغــم إدراكنـــا للظرف السياسي العام إلا أن الانتخابات أمر ملح ويعزز الوضع الداخلي ويزيد من تماسكه وهو عامل هام من عوامل المساهمة في عملية التنمية.

أما من حيث علاقة الهيئات مع وزارة الحكم المحلي، فإن قانون الهيئات المحلية الـــذي أقرته السلطة الفلسطينية يمنح الوزارة سلطات واسعة تضرب في عصب اللامركزية وخاصـــة في شقيها المالي والإداري، فإقرار النظام المالي وإدارة أموال البلدية جميعها تحتـــاج لمصـــادقة الوزارة، أي للوزارة القول النهائي والفاصل في هذه الأمور.

إن العلاقة بين الوزارة والهيئات المحلية قد تكون في جوانب كثيرة منها واضـــحة فـــي القانون ولكنها غائبة في ذهن المسؤولين، فالقانون يرسم المركزية وذهن المسؤولين ينحو نحـــو اللامركزية، كون هذا الفهم أصبح حالياً جزء من النهج العالمي ويناقش في أروقة المانحين.

إن دور الوزارة يحتاج إلى إعادة صياغة بحيث يـــرتبط بالأســـاس بالعمـــل الرقـــابي والتنظيمي وخلق الأطر القانونية، ولكن الأهم أن يكون هناك فلســـفة واضـــحة لـــدى الســـلطة الفلسطينية فيما يتعلق باللامركزية، بحيث يصبح من الممكن توضيح أدوار كـــل مـــن الســـلطة المركزية ووزارة الحكم المحلي ووزارة المالية والهيئات المحلية. وإلى أن يتم ذلك فإن الإطـــار المعمول به الآن هو إطار مركزي مبني على ما سبقه من قوانين وإن تبدلت التسميات.

لقد أوضحت تجارب العديد من المؤسسات المانحة خلال علاقتها مع الهيئـــات المحليـــة بأن قدرات هذه الهيئات على إدارة ذاتها ما زالت ضعيفة ومحدودة وتحتاج إلى دعم فني ومالي وإداري. وهذا العجز يعكس نفسه أيضا في إدارة عملية التنمية والإعمار التي تعيشها الأراضي

الفلسطينية. وهذا الأمر ليس معزولاً عن ما تحتاجه وزارة الحكم المحلي من تطوير ودعم قدراتها الذاتية. فمؤسسة بكدار وبالتعاون مع البنك الدولي قد وضعت برنامج خاص لدعم قدرات وزارة الحكم المحلي بموازنة قدرها (6 مليون دولار) ضمن برنامج دعم وتطوير البلديات، غير أن الوزارة لم تستطع الاستفادة من هذا البرنامج، مما حدا ببكدار إلى تحويل المبلغ إلى مشاريع بنى تحتية في البلديات (وذلك حسب ما أفادت به مؤسسة بكدار)، من جانب آخر وحسب تقرير أعدته الحكومة اليابانية عبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لسنة 2003، أن الوزارة أخفقت في أن تلعب دوراً رقابياً على الهيئات المحلية، أو أن تصدر أية تعليمات مكتوبة، وأنها أقحمت نفسها في تأسيس تراكيب بيورقراطية مثل مناطق تطوير، أو مناطق تخطيط، أو مجالس خدمات مشتركة، دون الاستناد إلى أسس واضحة في هذه التصنيفات، وبدون أطر قانونية تحكم عمل هذه الهيئات.

أما من حيث الجانب المالي للهيئات المحلية، فالسلطة الفلسطينية هي الجهة التي تقوم بجباية الضرائب من المواطنين بمختلف أنواعها، وحتى الضرائب المستحقة للهيئات المحلية مثل ضريبة الدخل. وأن ما تقوم بجبايته الهيئات المحلية هي رسوم وليست ضرائب، وهذا الأمر حتماً لن يؤدي إلى لا مركزية مالية للهيئات المحلية. وكما يبدو فإن احتجاج الهيئات المحلية بعدم تحويل الأموال المستحقة لها، ورغبة الدول المانحة بالخروج من مأزق مساعدة الهيئات المحلية بتغطية بعض الرواتب والمصاريف التشغيلية، قد حدا بالمانحين إلى اقتراح إنشاء صندوق البلديات، الذي يهدف إلى تجميع الأموال المستحقة من وزارة المالية وبعض الأموال من المانحين لصرفها على الهيئات المحلية. إن مثل هذا الصندوق وإن كان يهدف إلى إيجاد لا مركزية مالية في نهاية المطاف، فإنه في المرحلة الحالية يخلق حالة من اعتماد الهيئات المحلية على المساعدات الخارجية من جهة، ومن جهة أخرى فإن الاقتراح يخلق ازدواجية مع مسؤوليات وزارة المالية. ولكن يبقى المهم هو تحويل الأموال وليس آلية التحويل.

أما عن الوضع داخل البلديات فقد تبين من خلال دراسة أجرتها شركة آرثر اندرسون لصالح بكدار[1] حول النظام الإداري والمالي للبلديات، أن التنظيم الإداري لهذه البلديات غير موحد ويتباين من بلدية إلى أخرى، ولهذا فإن إمكانية مراقبة ومتابعة أعمال هذه البلديات تصبح صعبة، مما يؤكد الحاجة إلى توحيد النظام المالي والإداري، ليس لأغراض الرقابة فحسب بل للمساعدة في تقديم الخدمات العينية مع توفير المال والجهد.

وتبين أيضا أن رواتب موظفي البلديات تتباين من بلدية إلى أخرى، والهياكل التنظيمية تتباين والدوائر المختلفة تتباين، وعدد الموظفين وتعيينهم لا يستند إلى وصف وظيفي واضح فمثلاً بلدية نابلس تضم حوالي 1800 موظف أي بواقع 4.2 لكل مئة نسمة.

وفي النظر إلى الموازنات والإدارة المالية للبلديات فإن نظام التدقيق النقدي ليس النظام الأسلم والأفضل والموازنات لا تشمل موازنات التطوير.

إن موازنات التطوير تعتمد بشكل أساسي على ما تقدمه الدول المانحة من مساعدات مالية لتمويل المشاريع وذلك بما ينسجم مع القراءة السياسية للمانحين وأولوياتهم وبما يخدم مصالحهم، في ظل غياب مسح شامل للاحتياجات البلديات، ولهذا فإن الأولويات أحياناً تعكس اجتهاد المانحين أكثر مما تعكس احتياجات المواطنين وهيئاتهم المحلية.

إننا ندرك أهمية المساعدات الدولية للهيئات المحلية ولكن على هذه الهيئات أن تعي ما تحدثه هذه المساعدات من خلخلة في التراكيب البنيوية مستقبلاً.

إن نظرة متفحصة في واقع الهيئات المحلية يرى أن هناك تراجع في دورها القيادي ولحساب الحكومة المركزية وهذا التراجع هو طبيعي في ظروف إنشاء سلطة وليدة ووزارات وهيئات محلية وفيرة، ولكن يبقى السؤال مطروحاً أمام صانعي القرار الفلسطيني وهو المتعلق بدور هذه الهيئات المحلية في العمل السياسي والإداري والمالي، وكم يجب أن تكون المسافة بين الحكم المحلي والحكم المركزي. فالأزمة التي تعيشها الهيئات المحلية هي ذات الأزمة التي

---

(1) محمد اشتيه، أسامه حباس، **البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين**، مصدر سابق، ص155.

تعيشها السلطة الفلسطينية، ولكن ما أظهرته وكشفت عنه الانتفاضة الحالية هو من دور الهيئات المحلية وقدرتها على التعايش مع الازمات أكثر مما تعاملت معه السلطة الفلسطينية وهــو مـــا يؤكد على ضرورة اعطاء الصلاحيات والتعويض المناسب لهذه الهيئات كي تقوم بدورها كاملاً وغير منقوصاً خدمة لمواطنيها وجمهورها، ودراستنا هذه بينت واقع الحال والفجوة بــين هــذا الواقع وما فيه من ممكن وبين ما يمكن أن يكون.

1:6 الخلاصة:

إن ما يمكن أن تخلص به إضافة لما ذكر من استنتاجات ما يلي:

1. إن أوضاع الهيئات المحلية تتباين تبعاً للأحوال المعيشية في مجتمعاتها وقـدرة مؤسسـاتها المدنية على الوصول لمصادر التمويل وصانعي القرار. كما أن هناك تبايناً في خبرات هذه الهيئات، فبعضها يتمتع بخبرة طويلة وأخرى لم تكتسب سوى خبرة محدودة بسبب التعطيل الناتج عن طول أمد الاحتلال، بالإضافة إلى ذلك فإن إنشاء عدد كبير من الهيئات المحليـة بدون تحضير مسبق أدى إلى تكريس التفاوت بين الهيئات المحلية الحديثة وتلك ذات الخبرة الطويلة.

2. الحدود المتاحة للمشاركة الشعبية في الحكم بشكل عام والحكم المحلي بشكل خاص ضـعيفة بشكل واضح، وهي ظاهرة تسود كافة مستويات العمل المؤسسي الفلسطيني، سـواء مـن حيث غياب الرؤية التنموية الجامعة، وفلسفة الحكم القائمة على إشراك المجتمع في تحمـل مسؤولية التنمية، والاستفادة من ثمارها، أو من حيث آليات عمل المؤسسات المركزية احياناً وغير الفعالة أحياناً أخرى.

3. يرتبط وضع المشاركة بالأوضاع السياسية العامة والاقتصادية، وخصوصاً تفشي ظـاهرة الفقر التي تؤدي إلى انشغال غالبية المواطنين في تدبير لقمة عيشهم وعدم تمكنهم في كثير من الاحيان من تسديد الفواتير المستحقة عليهم للهيئات المحلية.

4. هناك محددات اجتماعية وثقافية تقيد حجم المشاركة ونوعيتها، وثمة تهميش واضح لـدور النساء والشباب والأطفال والفقراء في عملية التنمية والحكم المحلي.

5. تؤدي مركزة الحكم المحلي في وزارة الحكم المحلي أو شخص الوزير إلى تنـامي شـعور عام بأن مرجعية المجالس المحلية تعود إلى موظفي الوزارة، وليس إلى جمهور المواطنين، ومن شان تنامي هذا الشعور أن يؤدي إلى تكريس الدور العشائري والفصائلي.

6. يشكل التمويل أحد أهم التحديات أمام الهيئات المحلية، ويمكن القول بأن دخل الهيئات المحلية من الضرائب والرسوم، وخاصة الجديدة منها والصغيرة لا تتناسب مع حاجاتها الأساسية، وهي تعاني من تدني الموازنات وقلة العوائد الضريبية، وتعود المشكلة المالية كذلك إلى غياب دعم ثابت من وزارة المالية والحكم المحلي بسبب عدم صرف الكثير من المستحقات المالية لها.

7. يلاحظ أن هناك علاقة جدلية بين قوة المجتمع المحلي وقوة المؤسسات المحلية، من حيث قدرتها على ايصال هموم مواطنيها للسلطات المسؤولة. وقد لوحظ أن قوة المجلس المحلي ترتبط بقوة المؤسسات المحلية الأخرى، حيث أن المجتمعات المحلية التي تتوفر فيها مؤسسات أهلية قوية يوجد فيها هيئات محلية قوية، وذلك من خلال تكريس مبدأ المساءلة والمكاشفة، والمشاركة التي تقوم بها هذه المؤسسات.

2:6 توصيات الدراسة:

إن إحداث تنمية حقيقية ومستدامة، ومشاركة فعالة داخل المجتمع الفلسطيني ومؤسساته، ونتيجة للحالة الاستثنائية التي يعيشها الشعب الفلسطيني تتطلب سعياً حقيقياً إلى الدمج المحكم والمتوازن بين متطلبات التحرر الوطني والتنمية، والنظر إليها كوحدة متكاملة تعتمد عناصرها على بعضهما البعض: فالتنمية البشرية تضع الإنسان وحقوقه مع مركز القرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي، كما تنظر إلى حقوقه الجماعية، كالحق في التنمية وتقرير المصير، كجزء لا يتجزأ من عملية حراك مستمر للوصول للتحرر الإنساني بمفهومه الشمولي.

وتركز التوصيات الواردة على جانبين مهمين تمكنان المجتمع الفلسطيني من متابعة كفاحه للوصول إلى أهدافه الوطنية، وتحقيق نهج التنمية الذي يرتضيه تحت كافة الظروف السياسية.

أولاً: والجانب الأول ركز على الإنسان كمحور للجهود المبذولة، والنظرة التكاملية للعلاقة بين التنمية والصمود الاجتماعي والاقتصادي، سواء كان ذلك تحت الاحتلال، أو في ظل أجواء

المقاومة، أم خلال مرحلة البناء، أو في ظل الدولة المستقلة، والجانب الثاني هو المشاركة المجتمعية واللامركزية الممنهجة في الحكم.

أ- وفيما يتعلق بالجانب الأول والمتعلق بالإنسان الفلسطيني، فهذا يتطلب إقرار برنامج تنمية متكامل يستهدف صياغة شخصية الإنسان الفلسطيني بما يؤهله بإقامة مجتمع القانون واحترام حقوق الإنسان والاهتمام بكافة شرائح المجتمع بما فيهم الفئات المهمشة مثل النساء والأطفال والشباب.

ب-كذلك هناك ضرورة ملحة للدمج المحكم بين متطلبات المقاومة والتنمية ومفاهيمها وبشكل اندماجي وليس على توازيها فقط. فمتطلبات المقاومة تتوفر في مجتمع يمتلك الوعي والقدرة على المشاركة وتأمين المستويات المعيشية المناسبة والعلاقات الداخلية السليمة. وإن كان الواقع يؤكد أنه لا يمكن لأي شعب ممارسة حقه في التنمية بدون حقه في تقرير المصير، إلا أنه يوضح أن المجتمع الفلسطيني لا يمكن أن يستكين لاملاءات قوة خارجية تهدف إلى تدمير إمكانياته، بل استطاع دائماً الانتقال من ردة الفعل إلى الفعل. وكما أن الفعل مهم في عملية التنمية البشرية، فإن رد الفعل مهم أيضا. فهناك فرق كبير بين مجتمع أسس نفسه للانعتاق بالمعنى الشمولي على مستوى أفراده ومؤسساته المحلية والوطنية، وبين مجتمع يتنقل من هنا إلى هناك، بدون بوصلة أو نسق ينسج أطرافه حسب التغيرات المفروضة.

ج- إضافة إلى ذلك فهناك حاجة لتكريس سيادة القانون، فسيادة القانون وحقوق الإنسان ترتبط بنهج إنساني متكامل للحكم وفي التربية، وترتبط أيضا بطبيعة البنى المؤسساتية لأجهزة السلطة وتطبيقها للقانون كمثل يحتذى به. كما أن تقوية الجهاز القضائي وتفعيله وترشيد عمل الأجهزة الأمنية سيكون عاملاً حاسماً في تطبيق هذه المبادئ. ولسيادة القانون جانب ثقافي مرتبط بالتقليل من أهمية عادات وتقاليد وتبني تقليد متوارثة، كالعشائرية في تشكيل مؤسسات الدولة وهي ظاهرة بدأت بالتنامي في الأونة الأخيرة على حساب المؤسسات المدنية والوطنية. إن النظام الانتخابي الفلسطيني القائم على الدوائر الضيقة والتعيينات للهيئات المحلية وآليات التعيين والتوظيف وتجاهل عدد من القياديين لتطبيق القانون وعدم

التزام الكادر المتقدم بالنظم والإجراءات وتراجع الدور الإيجابي والمسؤول، أدت إلى تكريس أنماط قائمة على الفوضى والتسيب وأعادت المظاهر السلبية للعشائرية وعززت التفكير الفردي والأناني على حساب مصلحة المجتمع. كذلك يتطلب هذا الجانب تفعيل الطاقات الإنسانية على كافة المستويات، فطاقات الإنسان الفلسطيني بحاجة إلى تفعيل ضمن إطار مفاهيمي موحد، وتقع هذه المسؤولية بالدرجة الأولى على عاتق المؤسسات الحكومية والأهلية من خلال تفعيل طاقاتها وطاقات الأفراد والمجتمعات المحلية.

د- كذلك يتطلب هذا الجانب ضرورة وجود برنامج اجتماعي واقتصادي، حيث يعني مفهوم التنمية البشرية ضرورة الدمج المحكم بين متطلبات العملية السياسية، ومتطلبات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، كذلك على المؤسسات القيادية الفلسطينية أن تطرح برنامجاً اجتماعياً واقتصادياً لكل مرحلة وبدون توقف وبحيث يأخذ مجلس الوزراء الفلسطيني دوره كقائد للعملية التنموية، وأن يمارس عمله بالشكل الكامل، وهذا يتطلب تطوير مؤسسات السلطة بحيث تصبح فاعلة تحت الظروف المختلفة.

ه- إن التركيز على الإنسان الفلسطيني كمحور لعملية التنمية يتطلب أيضا المحافظة على حقوق الاجيال، حيث أن أحد أهم عناصر التنمية البشرية يكمن بالمحافظة على حقوق الأجيال المقبلة وتبني مصالحهم عند اتخاذ القرارات والتخطيط للمستقبل. فلا يحق للجيل الحالي أن يهدر حقوق الأجيال المقبلة سواء فيما يتعلق بحقوقهم الوطنية أو الاجتماعية أو الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، ما زالت معدلات الخصوبة في الضفة الغربية وقطاع غزة من أعلى المعدلات في العالم، وإن لم يتم التعامل مع هذه المسألة بجدية، فإن الجيل القادم سيدفع الثمن وسيكون هناك تدهور في المستويات المعيشية في ظل محدودية الموارد الفلسطينية، كما يتجلى أثرها في ارتفاع مستويات البطالة والفقر.

ثانياً: أما الجانب الثاني من عناصر التنمية فهو الذي يتعلق بالمشاركة المجتمعية وإدارة الحكم، والتركيز على بناء مؤسسات مركزية وغير مركزية قائمة على المشاركة المجتمعية من خلال:

أ- أن يتوفر للمجتمعات المحلية التفويض القانوني والإداري والمالي من قبل سلطة قوية ومتماسكة، وأن تتمتع بالتمكين الكافي لإدارة شؤونها، والمساهمة بشكل فعال في تحقيق التنمية البشرية على المستوى الوطني ضمن إطار التنمية البشرية الانعتاقية، وبحيث تصبح المؤسسات المحلية آلية تعزز امكانات المجتمع الفلسطيني في بناء دول ديمقراطية عصرية. والانتفاضة الحالية وتبعاتها أفضل دليل على الحاجة الفورية لتبني هذا الاتجاه الذي يصلح للمقاومة والتنمية. وسيكون في تقوية المشاركة المجتمعية والحكم المحلي بمفهومه المجتمعي الواسع تعزيزاً لركائز السلطة الفلسطينية ضمن علاقة احترام متبادل وقناعة بأهمية العمل المشترك، وإنهاء حالة الاغتراب بين السلطة المركزية والمجتمع المحلي.

ب-وتعني المشاركة الفاعلة في العملية التنموية، إشراك المجتمع في صناعة القرار التنموي، ووضع رؤية تنموية تستجيب لحاجاته، وللمستجدات التي يستدعيها التطور الجاري في داخله وفي المحيط وفي العالم، دون تفريق بين المواطنين بسبب النوع الاجتماعي أو المعتقد الديني والسياسي، أو العائلة، أو المنطقة الجغرافية، سواء كان ذلك على صعيد المجالس العليا والمركزية أو الهيئات المحلية.وفضلا عن ذلك، نعنى اشراكه في مراقبة عملية التنفيذ وتوفير الفرصة له لمساءلة المسؤولين عنها وتمكينه من تحقيق ذلك عبر الوسائل الديمقراطية.

ج- إن السلطة الفلسطينية تواجه في إدارتها للمجتمع الفلسطيني العديد من التحديات، فبالإضافة إلى ضغوط واقع الاحتلال، تواجه مهمة تلبية الحاجات الآتية دون إهمال النظرة التنموية البعدية المدى للمستقبل الفلسطيني في أبعاده المتعددة. كذلك تواجه السلطة وفي ظل الانتفاضة الحالية العديد من المشاكل من أهمها التوزيع الجغرافي، وقيام إسرائيل بتحويل الأرض الفلسطينية إلى كانتونات، وتمنع التواصل وتترك الفلسطينيين تحت رحمة الاحتلال. ومما لا شك فيه أن استمرار هذا الوضع لمدة طويلة، سيؤدي إلى تخلخل العلاقة بين المجتمعات الفلسطينية داخل الكانتونات والسلطة المركزية. ويتعزز هذا الاحتمال في ضوء عدم وجود نهج تنموي، وسلطة قوية، وتمويل دولي كافي في أيدي الهيئات المحلية، وفي ظل وضع أفقدها من قدرتها على المبادرة التي اكتسبتها عبر ما يزيد على ثلاثة عقود.

د- إن مأسسة وتنظيم المشاركة المجتمعية والحكم المحلي بحاجة ماسة لاعادة بنائها على أسس جديدة تأخذ بعين الاعتبار عدداً من الأمور التي يجب العمل على الأخذ بها:

1. مراجعة جريئة ومسؤولة لأداء المؤسسات: حيث أظهرت تجربة الانتفاضة الأخيرة ضعف قدرة المؤسسات الفلسطينية القائمة على مواجهة الضغوط الهائلة والحصار الخانق الذي يتعرض له الشعب الفلسطيني، مما يدعو هذه المؤسسات لمراجعة جريئة ومسؤولة لأدائها وآليات عملها. مع أهمية التأكيد على أن عوامل العجز في العديد من المؤسسات ليست وليدة الساعة أو ظروف الانتفاضة، بل تراكمت خلال السنوات السابقة بسبب المفاهيم التي تبنتها وآليات العمل التي استخدمتها.

2. أهمية الاصلاحات الإدارية: وترتبط أهمية تحقيق مشاركة فعالة بمواصلة الاصلاحات الإدارية المؤسساتية التي كانت أوصت بها العديد من المؤسسات المحلية والدولية، حيث أن هذه المحاولات ما زالت تسير ببطئ، رغم أن فترة الانتفاضة أظهرت الحاجة الماسة للاصلاح الإداري والقانوني، بما يضمن تعزيز المشاركة المهنية والمعايير التكنوقراطية في العمل المؤسسي، وزاد الأمور تعقيداً، تراجع أداء العديد من المؤسسات، ليضيف للخلل الأصلي ويعززه في الوقت الذي كان فيه المجتمع الفلسطيني أحوج ما يكون لمؤسساته والخدمات التي يقدمها. فقد استخدم البعض مجريات الانتفاضة للتقاعس عن أداء عملهم، واستغلها آخرون لإخفاء قصورهم وعجزهم، وكان ذلك على حساب خدمة المجتمع. وكنتيجة للتطورات والإجراءات الإسرائيلية ضد السلطة الفلسطينية، فقد منيت الأخيرة بعجز إداري ومالي أخل بثقة المجتمع بقدرتها على وقف التدهور الحالي، وعزز الوضع القائم تنامي تبعية هيئات الحكم المحلي للمانحين والقبول بشروطهم دون رقابة مناسبة من السلطة المركزية، وكذلك الحال بالنسبة للمنظمات الأهلية التي أصبح دورها أكثر أهمية مع تراجع الدور المركزي للسلطة الفلسطينية، غير أن اعتماد هذه المنظمات على المانحين تنامي، مما يهدد هيبة السلطة المركزية.

3. بناء الثقة بين المواطن والسلطة: حيث لم تبذل السلطة الفلسطينية جهداً كافياً لبنــاء قــدراً أعلى من الثقة بينها وبين المواطن، وما زال جهدها لبناء حاكمية صالحة ينظمها القــانون والتشريع مبعثراً، ولا توفر ما يربط بين العملية السياسية والتنموية وإشاعة الديمقراطيــة والمشاركة المجتمعية الفعالة. والحديث عن امتلاك السلطة لرؤية تنموية مع تغييب حكم القانون بالمعنى المهني، يعني أن تلك الرؤية لن تكون مجزية، كما أن تغييــب منظــور تنموي وتوفير إطار قانون يؤدي إلى النتيجة نفسها.

4. فشل المركزية المبالغ فيها: لقد تبين أن المبالغة في التمســك بمركزيــة عاليــة للقــرار الفلسطيني، قد تعرضت لامتحان صعب، ولم تكن النتائج في صالحها، وللخروج من هــذا المأزق يجب اتباع سياسة تسمح بمعالجة المشاكل التي يملك الفلسطينيون جزءاً من القدرة على التحكم بها، وذلك بتفعيل الإدارة المجتمعية وتجنيدها لمقاومة ما يقف أمــام تحقيــق المشروع الوطني، أما ضبط مسار المنظمات الأهلية فيتم بتبني المنظور التنموي كمعيار وطني تلتزم به المؤسسات الرسمية والأهلية والممولين، وتحاسب على نشــاطها بموجبــه حسب القانون، وكذلك وضع شروط للتمويل ومراجعته حسب القانون. والأجدر بالســلطة باعتبارها محور عملية التنمية، العمل على حشد طاقات المنظمات الأهلية فــي العمليــة التنموية بدل إقصائها، والبحث في آليات للتنسيق بين مؤسساتها.

5. الحكم المحلي والمشاركة الفعالة: والتي لا بد من إعطاء مضامين حقيقية لمفاهيمها، وذلك بتعزيز أدوات الهيئات المحلية والمنظمات الأهلية، وإفساح المجال أمامها للمشاركة فــي صناعة السياسات التنموية وتنفيذها وفي المساءلة. ويعنى أيضا صياغة المضامين التــي تفعل أدوارها بقوانين ملزمة.

وهنا يترتب على مؤسسات السلطة وبالتعاون مع المنظمات الأهلية القيام بالخطوات التالية:

- تفهم متطلبات العملية المجتمعية وحاجات المجتمع في ظل الأوضاع السياسية المتقلبة، ودمج التفكير المجتمعي في قرارات المؤسسات ذات العلاقة.

- العمل على إجراء الانتخابات التشريعية على أسس وطنية وضمن مبادئ النزاهة والحرية ووفق نظام انتخابي يأخذ بعين الاعتبار التجربة السابقة، والاسراع في انجاز الانتخابات المحلية وضمن دورات ملزمة لتشجيع تداول السلطة.

- توسيع صلاحيات الحكم المحلي بمفهومه الواسع، ودعوة الهيئات المحلية للمساهمة في التخطيط، وسن القوانين، التنفيذ، المراقبة، التقييم، وفي إدارة العملية التعليمية والشؤون الصحية والاجتماعية وغير ذلك.

- إجراء تعديلات في قانون الهيئات المحلية الفلسطينية بما يتلائم والوضع الراهن، وتحميل الهيئات المحلية المسؤولية بالمشاركة في صياغة المنظور التنموي وفي متابعة التنفيذ وتطبيق القوانين.

- إكساب الهيئات المحلية المهارات اللازمة للقيام بواجباتها تجاه المواطنين والمشاركة في عملية التنمية البشرية مع التأكيد على الاستدامة لهذه المشاريع.

- التوسع في إنشاء مجالس الخدمات المشتركة بين الهيئات المحلية القريبة جغرافياً واتباع سياسة دمج الهيئات المحلية.

- إنشاء مدن كبرى من الهيئات المحلية المتصلة جغرافياً كما هو الحال في منطقة بيت لحم، ورام الله والبيرة، تعمل على التخطيط والتنفيذ المشترك لتعزيز التكامل بينها.

- تشجيع الهيئات المحلية على التعاون مع المنظمات الأهلية والمجتمع المحلي، وذلك بتكثيف اللقاءات بينها وتحويلها إلى تقليد يسير حسب أنظمة واضحة وممكنة التطبيق.

إن المشوار ما زال طويلاً أمام الفلسطينيين من أجل تحقيق تنمية بشرية تحقق أهدافهم، رغم أن فرصة تاريخية توفرت للمجتمع الفلسطيني لتحقيق هدفه في تنمية بشرية مجزية، فقد مثلت السنوات من 1994-2000 منعطفاً تاريخياً ومرحلة اقترب فيها الفلسطينيون بمؤسساتهم المختلفة من تحقيق هدف بناء دولة عصرية.

وبشكل عام فإن ثلاثة أمور أساسية لا بد من تحقيقها لتفعيل الطاقات الفلسطينية، وتعزيز فرص تعبئتها لمواجهة التحديات القائمة وهي:

1. إنهاء الاحتلال الإسرائيلي الذي يشكل العامل الأساسي في إعاقة تحقيق أي تنمية مجزية وذات طبيعة تراكمية، ويقف عائقاً أمام تعزيز قدرات المجتمع الفلسطيني وتمتعه في حقه في تقرير المصير والتنمية، ويبرهن صمود الفلسطينيين واستمرارهم في المقاومة على تمسكهم بهذه الحقوق.

2. صياغة منظور تنموي مرن يوضح المسار نحو المستقبل ويشكل معياراً وطنياً تقتنع به المؤسسات الرسمية والأهلية ويلتزم به الممولون، ووضع شروط وطنية للتمويل ومراقبته حسب القانون. ولتحقيق هذا المنظور لا بد من تفعيل القدرات الفلسطينية ودفعها إلى الحد الأقصى من العطاء. وتشمل القدرات الفلسطينية توفير مناخ يسمح بتجادل السياسي مع التنموي، ويتيح حواراً مجتمعياً جاداً ومعمقاً لتعريف حقوق الفرد والمجتمع على الأصعدة السياسية والتنموية، وذلك توطئة لتلبية الممكن منها في ظل الظرف القائم. ووضع آلية تسمح بادخال تعديلات على الخطط والسياسات التنموية كلما استدعت الضرورة ببعدية. والبعدان المعنيات هما: طبيعة العمل التنموي وما يستدعيه من مرونه في التخطيط والتنفيذ، والتعامل مع الضغوط الخارجية التي تمارس على الفلسطينيين وفي مقدمتها الضغوط الإسرائيلية بتجلياتها المتعددة الأوجه.

3. تبني إطار ديمقراطي منظم بتشريعات للحكم، يفوض الصلاحيات ويتيح الفرص أمام الهيئات المحلية للعمل كحكومات محلية تعتمد على مواردها المالية الخاصة، إضافة إلى ما تقدمه السلطة المركزية من دعم خلال خطط تنموية مقرة، ومن شأن هذه السياسة إطلاق طاقات المجتمع من عقالها، وتنظيم أدائها وتعزز دورها في العملية التنموية، وفي مقاومة الاستلاب.

وهناك شروط تتعلق بالمزاوجة بين التنمية والمقاومة، وقد بينت التجربة الفلسطينية خلال العقود الثلاثة الماضية إمكانية تحقيق هذه المزاوجة، حيث اعتاد الفلسطينيون في الأراضي المحتلة

على تطوير أدواتهم ووسائلهم النضالية والتنموية لتتناسب مع التحديات التي تفرضها إسرائيل عليهم باستمرار. بالإضافة إلى ذلك هناك أربع خطوات عامة تدعو إلى التوقف عندها، ويمكن للفلسطينيون اتخاذها وهي:

أ. توفر الإرادة عند القيادة الفلسطينية لإزالة العقبات عن طريق إصدار القانون الأساسي الذي ينظم العلاقات ويوفر توازناً بين صلاحيات السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية، ويتيح للمواطن ممارسة حقوقه بحرية ضمن القانون، بالإضافة إلى ضرورة وجود سلطة قضاء مستقلة قادرة على ضمان سيادة القانون.

ب. توفير الشفافية لرفع درجة الثقة بين السلطة والمواطن، وتنمية الوعي عند الجمهور الفلسطيني وتبصيره بالمشكلات القائمة، بتوضيح أبعادها وإعداده نفسياً لمواجهتها، فالتنمية النموذجية لا يمكن أن تتحقق بدون وعي مجتمعي ومشاركة جماهيرية، وقد دللت الدراسة الميدانية الملحقة أن هناك فجوة كبيرة بين المواطن وهيئاته المحلية والسلطة الفلسطينية خاصة فيما يتعلق بتوضيح السياسات العامة والمخاطر القومية.

ج. إنشاء "مجلس تنمية أعلى" على أعلى المستويات ممكن أن تشارك فيه المؤسسات الرسمية والقطاعين الأهلي والخاص وتكون مهمته رسم مسار التنمية، ومراجعة السياسات والآراء التنمويين، حيث أكدت الدراسة الميدانية أيضا على أن حجم المشاركة في رسم السياسات التنموية لدى الهيئات المحلية هي ضعيفة جداً.

د. تعزيز دور المؤسسات الرسمية كالوزارات وخاصة وزارة الحكم المحلي والتخطيط والتعاون الدولي، المالية والمنظمات الأهلية والقطاع الخاص وكذلك الأفراد في رسم السياسات وتنفيذها، ويتم ذلك بتفويض سليم للصلاحيات، خاصة على الصعيد الرسمي، مترافقاً مع مساءلة فاعلة حيث أن تفويض الصلاحيات ومسألة المساءلة والتقييم ما زالت دون المستوى المطلوب والدراسة الميدانية التي أجريت على العديد من الهيئات المحلية والملحقة بالدراسة تؤكد وتبين ذلك.

أن قيام السلطة الفلسطينية لا يجب أن يعتبر وكأنه نهاية المطاف، بل يجب أن يشكل فرصة حقيقية وبداية للتعامل الجاد والفعال مع المشاكل الأساسية المتراكمة وحالما يتم التوصل إلى تسوية سياسية مقبولة، ستواجه دولة فلسطين، ومنذ لحظة إعلانها، المشكلة المزدوجة المتمثلة بازدياد السكان وضعف الاقتصاد، لذلك سيكون من بين الأولويات العليا لقيادات الدولة بلورة استراتيجيات اجتماعية واقتصادية بعيدة المدى، أخذه بعين الاعتبار أن المساعدات الدولية قد تتوفر لبعض الوقت، إلا أنها لن تستمر طويلا بالوتيرة نفسها، وأخيراً ليس هناك بديل عن مواصلة السعي لتوفير مرونة في المنظور التنموي والسير بخطوات تتجاوز العقبات السياسية التي تقف في وجه التنمية بكافة أشكالها في فلسطين، كما أن هناك أهمية كبيرة للعمل على كل الأصعدة، وضمن أصول إدارية ومهنية واضحة ومرجعيات محددة، وآليات للمساءلة والمكاشفة، وينبغي تفريغ تارة ومسؤولين مؤهلين للعمل التنموي بعيداً عن احتكار السلطة، وضرورة فتح آفاق ومجالات المشاركة الجماهيرية وفتح المجال أمام القيادات الشابة كي تأخذ دورها في رسم سياسات التنمية وتنفيذها وتحميلها مسؤولية في عملية البناء.

المـــــراجــع والـمــصـــــادر

المراجع العربية:

أبو زيد، مصطفى فهمي: **القانون الإداري**. الاسكندرية: الدار الجامعية. 1990.

أرنسون، جيفري: **سياسية الأمر الواقع في الضفة الغربية**. ط1. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية. 1990.

اشتيه، محمد: **البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين**. رام الله: بكدار. 2004.

الايوبي، عزت: **مبادئ في تنظيم الإدارة المحلية**، دراسة مقارنة لنظم الإدارة المحلية في كل من لبنان ومصر، الأردن، فرنسا، انجلترا. بيروت: دار الطلبة العرب. 1975.

جرباوي، علي: **أي نوع من السلطة المحلية نري**د؟ رام الله: مركز البحوث والدراسات. 1996.

الجعفري، وليد: **المشروع الإسرائيلي للإدارة الذاتية**. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية. 1979.

الجمل، محمد حامد: **ديمقراطية الحكم المحلي**. القاهرة: دار النهضة العربية. 1961.

الجندي، مصطفى: **المرجع في الإدارة المحلية**. الاسكندرية: منشأة دار المعارف. 1971.

الحلو، ماجد راغب: **القانون الإداري**. الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية. 1983.

خليل، عثمان: **الإدارة العامة وتنظيمها**. القاهرة. 1947.

رشيد، أحمد: الإدارة المحلية، **مفاهيم علمية وحالات دراسية**. ط1، القاهرة: دار المعارف. 1977.

رشيد، أحمد: الإدارة المحلية، **المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية**. القاهرة: دار المعارف. 1981.

خليل، عثمان: **الإدارة العامة وتنظيمها**. القاهرة. 1947.

رشيد، أحمد: **الإدارة المحلية، مفاهيم عليمة وحالات دراسية**. ط1. القاهرة: دار المعارف. 1977.

رشيد، أحمد: **الإدارة المحلية، المفاهيم العلمية ونمـــاذج تطبيقيـــة**. القـــاهرة: دار المعـــارف. 1981.

الرواشدة، شاهر سليمان: **الإدارة المحلية في المملكة الأردنية**. حاضرها ومستقبلها. عمان: دار مجدلاوي. 1987.

روك، مارك: **مناقشة قانون مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) 1997**. ط1. القدس: مركز الدفاع عن الحريات. 1997.

الزعبي، خالد: **تشكيل المجالس المحلية دائرة على كفايتها**، دراسة مقارنة. القـــاهرة: جامعـــة عين شمس. 1984.

شحادة، موسى: **القانون الإداري**. منشورات جامعة القدس المفتوحة. 1996.

شطناوي، علي خطار: **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا**. عمان: المركز الغربـــي للخدمات الطلابية. 1994.

شطناوي، علي خطار: **مبادئ القانون الإداري الأردني**. عمـــان: المركـــز الغربـــي للخـــدمات الطلابية. 1993.

شكري، فهمي محمود: **نظام الحكم في بريطانيا، هياكله وإدارته**. لندن: دار الحكمة. 1993.

الشيخلي، عبد القادر: **نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية**. عمان: دار مجدلاوي. 1987.

الطماوي، سليمان: **شرح نظام الحكم المحلي الجديد**. القاهرة. 1980.

الطماوي، سليمان: **الوجيز في القانون الإداري**. القاهرة. مطبعة عين شمس. 1963.

طهراوي، هاني: **القانون الإداري**. عمان: دار الثقافة والنشر والتوزيع. 1998.

العبادي، محمد وليد: **الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية**. عمان: دار الثقافة والنشـــر. 1998.

العطار، فؤاد: **مبادئ في القانون الإداري**. القاهرة. 1955.

العطار، فؤاد: **النظم السياسية والقانون الإداري**. القاهرة: دار النهضة العربية. 1964.

العكش، فوزي عبد الله: **الحكم المحلي والإدارة المحلية**، الأسس والتطبيقات.ط2. العين: المطبعة العربية. 1988.

العكش، وآخرون: **الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي**. ط1. جامعة القدس المفتوحة. 1996.

علوش، ناجي: **الديمقراطية مفاهيم وأشكالات**. ط1. بيروت. المؤسسة العربية للدراسات والنشر. 1994.

عمرو، عدنان: **الإدارة المحلية في فلسطين من 1850-1991**. دراسة لم تنشر. 1991.

عواضة، حسن: **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية**. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر. 1983.

مجيد، كمال: **العولمة والديمقراطية. دراسة الأثر العولمة على العالم والعراق**. ط1. لندن: دار الحكمة. 2000.

محرم، الخطيب، صبحي فتح الله: **اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي**. القاهرة: دارة النهضة العربية. 1983.

مساعده، عبد المهدي: **مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الهاشمية**. دمشق: منشورات وزارة الثقافة والإرشاد القومي. 1980.

مكي، عبد الناصر: **العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية** (دراسة مقارنة)، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة بيرزيت، بيرزيت، فلسطين، 1998.

مهنا، محسن فؤاد: **مبادئ وأحكام القانون الإداري**. ط2. القاهرة: دار المعارف. 1978.

النموره، محمود: **الفلسطينيون ومؤسسات الحكم المحلي بين الحكم الذاتي والاحتلال وتقرير المصير والانتفاضة 1794-1994**. الخليل: المكتبة الوطنية. 1994.

الدوريات:

الاسطل، عواد: **عملية الاحتواء السياسي لمواطني الضفة الغربية والقطاع**. شؤون فلسطينية. ع1987/174.

جرباوي، علي: **البلديات الفلسطينية من النشأة حتى 1967**. شؤون فلسطينية.ع22، 222، 1991.

هويدي، فهمي وآخرون: **الحركات الإسلامية والديمقراطية**. المستقبل العربي. ع14. 1999.ص41.

ندوات:

منظمات المجتمع المدني ودورها في المرحلة المقبلة. مصطفى البرغوثي. رام الله. جامعة بيرزيت. 13-15. أيار. 1994.

ندوة مشروع قانون الهيئات المحلية الفلسطينية. ماري روك، أسامة عواد، إبراهيم شعبان، حسين الاعرج، داوود تلمجي، إبراهيم البرغوثي. رام الله: تشرين أول. 1996.

دراسات ومنشورات:

برنامج الأمم المتحدة الانمائي بالتعاون مع حكومة اليابان. مشروع دعم الاصلاح في الحكم المحلي. رام الله. 2004.

جامعة القدس المفتوحة. **الهيئات المحلية أثناء فترة الاحتلال**. حسين الاعرج. القدس. 1993.

شركاء في التنمية الريفية ARD. **تشكيل لا مركزية الحكم المحلي**. امكانات وقضايا خاصة بتطبيق اللامركزية في الحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة. رام الله، 2000.

مركز القدس للاعلام والاتصال. **البلديات الفلسطينية والمواطن**. فريدرش ايبرت. 1996.

منظمة التحرير الفلسطينية. **دائرة شؤون الوطن المحتل**. الإطار المؤسسي للإدارة الفلسطينية. 1988.

المجلات:

انجازات وزارة الحكم المحلي حتى عام 1998، وزارة الحكم المحلي، رام الله: 1998.

تقرير التنمية البشرية في فلسطين 2002، دائرة دراسات التنمية، جامعة بيرزيت: 2002.

الحكم المحلي في ثماني سنوات من 1994–2003. وزارة الحكم المحلي. رام الله: 2003.

مجلة الحكم المحلي. وزارة الحكم المحلي، رام الله، ع4، 2000.

قوانين:

الأردن – **قانون إدارة القرى لسنة 1954.**

الأردن– **قانون البلديات الأردني رقم 1955/29.**

اعلانات ومناشير صارة عن **قيادة جيش الدفاع الإسرائيلي منذ عام 1967.**

تركيا– **قانون البلديات العثماني/1877.**

فلسطين– **قانون انتخاب المجالس المحلية الفلسطينية/1996.**

فلسطين– قانون البلديات رقم (1)/1934.

فلسطين– **قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1)/1997.**

مصر– **قانون إدارة القرى/1944.**

المراجع الأجنبية:

An Introduction to French public Administration, (Paris, International Institute of Public Administration), July, 1989.

Local Government in Britian, (Cambriqe, Cambridge University Press), 1977.

الملاحق

ملحق رقم 1. الاستبيان

الإستبيان ....

بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا
برنامج التخطيط والتنمية السياسية

عزيزي رئيس الهيئة المحلية المحترم،،

تحية وبعد،،

الموضوع: دراسة مسحية/ دور الهيئات المحلية في المشاركة السياسية وإحداث التنمية.

تهدف هذه الدراسة الى معرفة دور الهيئات المحلية في المشاركة السياسية وإحداث التنمية في فلسطين، وقد تم إختياركم لتكونوا جزءاً من عينة الدراسة، لذى نأمل منكم الإجابة بموضوعية على أسئلة الإستبيان، مؤكدين إقتصار إستخدام المعلومات الواردة في هذه الإستبيان على أغراض البحث العلمي.

راجين أن تأخذوا الملاحظات التالية بعين الإعتبار:

- يعبء الإستبيان من قبل رئيس الهيئة المحلية أو من ينوب عنه.
- يستهدف الإستبيان فترة عمل الهيئات المحلية منذ بداية قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية.

(شاكرين لكم حسن تعاونكم)

الباحث / عبد الكريم سعيد

الجزء الأول ـ معلومات عامة :
أولا ـ البعد الشخصي

1. الجنس :

☐ ـ ذكر

☐ ـ أنثى

2 . العمر أ ☐ (20–30) ب ☐ (30-40) جـ ☐ (40–50) د ☐ (خمسون فأكثر)

3. الدخل

أ ☐ (دون 200 دينار) ب ☐ (200–300) جـ ☐ (300–400) د ☐ (400 دينار فما فوق

4 . المستوى التعليمي :

☐ 1 . ثانوية عامة أو أقل .

☐ 2 . دبلوم كلية مجتمع .

☐ 3 . جامعي / بكالوريوس

☐ 4 . دراسات عليا .

ثانيا ـ نوع الهيئة المحلية :

☐ 1 . بلدية

☐ 2 . مجلس قروي

☐ 3 . لجنة مشاريع .،

ثالثا ـ موقع الهيئة المحلية :

☐ 1 . قريبة من المدينة أو مركز المحافظة

☐ 2 . بعيدة عن المدينة أو مركز المحافظة

رابعا ـ البعد الجغرافي :

☐ 1 . الهيئة المحلية تقع في شمال الضفة الغربية

☐ 2 . الهيئة المحلية تقع في وسط الضفة الغربية

☐ 3 . الهيئة المحلية تقع في جنوب الضفة الغربية

الجزء الثاني - الإستبيان الأساسي - القسم الأول

(يتعلق بعلاقة الهيئات المحلية مع السلطة المركزية)

جدول رقم (1): قياس دور القوانين والأنظمة الصادرة عن السلطة المركزية في تعزيز اللامركزية والإستقلالية لدى الهيئات المحلية

رقم	الإستقصاء	درجة كبيرة جدا	درجة كبيرة	درجة متوسطة	درجة قليلة	درجة قليلة جدا
1	القوانين (المطبقة) التي تنظم العلاقة ما بين السلطة المركزية والهيئة المحلية تعطي الأخيرة الصلاحيات الملائمة لتنفيذ واجباتها باستقلالية اتجاه المجتمع المحلي					
2	تتمتع الهيئات المحلية بسلطة المبادرة والمبادئة لمعالجة وتنظيم مشكلات المجتمع المحلي.					
3	تمتلك الهيئات المحلية سلطة اتخاذ القرار بشأن مشكلات المجتمع المحلي دون الرجوع للوزارة					
4	تتحمل الهيئات المحلية مسؤولية قانونية وإدارية كاملة اتجاه أعمالها.					
5	الهيئة المحلية تمارس صلاحياتها كاملة بدون أي انتقاص وهيمنة من السلطة المركزية.					
6	تلعب العلاقات الشخصية أو التوجهات السياسية أو الفئوية مع (السلطة المركزية) دورا حياديا في منح السلطات أو تفويضها.					
7	هناك هيمنة وتعدي على الصلاحيات من قبل السلطة المركزية.					

8	العلاقة ما بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية هي علاقة منظمة باتجاهين (مستقلة)، ترتب استقلالية واضحة للهيئات المحلية عن وزارة الحكم المحلي.					
9	تلتزم السلطة المركزية بالقوانين المتعلقة بالهيئات المحلية.					
10	التسلسل الهرمي في مستويات السلطة المركزية وعلاقته بالهيئات المحلية يتلائم مع الوضع الفلسطيني الحالي.					

جدول رقم (2): قياس مفهوم الديمقراطية لدى الهيئات المحلية فيما يخص علاقتها مع السلطة المركزية

رقم	الإستقصاء	درجة كبيرة جدا	درجة كبيرة	درجة متوسطة	درجة قليلة	درجة قليلة جدا
1	الإنتخابات تمارس باستقلالية تامة بعيدا عن تسلط السلطة المركزية وممارستها أي تأثير.					
2	التأثير القادم من السلطة المركزية يعمل على تشجيع الديمقراطية ودعم ثقافة المشاركة، من خلال ورش العمل والنشرات الصادرة، والحث على مشاركة الجمهور.					
3	تشرف السلطة المركزية على تطبيق الإنتخابات المحلية بجدية.					
4	تمارس السلطة المركزية ضغوط للتأثير على نتيجة الإنتخابات أو اختيار الجمهور					
5	تأخذ السلطة المركزية بتوجهات الجمهور اتجاهات الرأي العام في إجراءات التعيين أو العزل أو المحاسبة، من خلال الإجتماعات العامة والتعاطي مع الشكاوى والمبادرات الجماهيرية.					
6	تقوم السلطة المركزية بالتشاور مع الهيئات المحلية قبل إقرار القوانين المحلية المتعلقة بعملها					

جدول رقم (3): قياس مفهوم التنمية لدى الهيئات المحلية فيما يخص علاقتها مع السلطة المركزية

رقم	الإستقصاء	درجة كبيرة جدا	درجة كبيرة	درجة متوسطة	درجة قليلة	درجة قليلة جدا
1	العلاقات الشخصية أو التوجهات السياسية أو الفئوية مع (السلطة المركزية) تأخذ دورا في تحديد الحصص المالية مثل الهبات والمساعدات والقروض والمنح.					
2	العلاقات الشخصية أو التوجهات السياسية أو الفئوية مع (السلطة المركزية) تأخذ دورا في تحديد مشاريع التطوير.					
3	العلاقات الشخصية أو التوجهات السياسية أو الفئوية مع (السلطة المركزية) تأخذ دورا في تقديم المساعدات.					
4	تشارك الهيئة المحلية مع السلطة المركزية في اقتراح المشاريع.					
5	تشارك الهيئة المحلية مع السلطة المركزية في اعداد البرامج والمشاريع.					
6	تشارك الهيئة المحلية مع السلطة المركزية في تصميم البرامج والمشاريع.					
7	تشارك الهيئة المحلية مع السلطة المركزية في تحديد ميزانية واضحة لكل مشروع أو برنامج					
8	الصلاحيات الممنوحة للهيئات المحلية					

10	الشروط التي تضعها الجهات المانحة لا تقيد عمل الهيئات المحلية.					
11	تنظر السلطة المركزية بحيادية لأهمية الهيئة المحلية في قيامها بالمشاريع وسرعة التنفيذ.					
12	تلعب المساعدات الدولية المقدمة دورا مهما في خلق تنمية بشرية مستدامة.					
13	المساعدات الدولية المقدمة تتم وفق خطة تنموية شاملة تشارك الهيئات المحلية في وضعها.					
14	تعطي السلطة المركزية عملية بناء القدرات للهيئات المحلية القدر الكافي للمحافظة على استدامة المشاريع القائمة.					

جدول رقم (4): قياس مفهوم المسائله والرقابه لدى الهيئات المحلية فيما يخص علاقتها مع السلطة المركزية

رقم	الإستقصاء	درجة كبيرة جدا	درجة كبيرة	درجة متوسطة	درجة قليلة	درجة قليلة جدا
1	تخضع الهيئات المحلية لرقابة إدارية شديدة من قبل السلطة المركزية من خلال المراجعة الدورية لما يصدر عن هذه الهيئات تتمثل بزيارة هذه الهيئات واستلام مراسلات دورية.					
2	هناك محاسبة جدية وحقيقية من قبل السلطات المركزية لأي خروقات من قبل الهيئات المحلية من خلال المسائلة وتشكيل لجان، ورفع الأمر للقضاء، أو الإحالة للإدعاء العام.					
3	نظام الإيراد والصرف اليومي وفق الموازنة ووفق النظام المالي.					
4	تقوم الهيئة المحلية بإعداد موازنتها السنوية دوريا وبطريقة قانونية وبموافقة اللجنة المالية واطلاع كافة أعضاء المجلس.					
5	يوجد حسابات مالية وفق الأصول لكل العمليات المالية المنفذة في الهيئات المحلية.					
6	تلتزم الهيئات المحلية بقوانين العطاءات والمناقصات المقرة.					

جدول رقم (5): قياس مدى مساهمه السلطه المركزيه في صنع قيادات سياسيه من الهيئات المحلية

رقم	الإستقصاء	درجة كبيرة جدا	درجة كبيرة	درجة متوسطة	درجة قليلة	درجة قليلة جدا
1	اتاحة السلطة المركزية لمسؤولي الهيئات المحلية بلعب أدوار مركزية على المستوى المحلي أو الوطني.					
2	إتاحة السلطة المركزية لمسؤولي الهيئات المحلية المشاركة في الإجتماعات السياسية.					
3	تقوم السلطة المركزية بمشاورة الهيئات المحلية في القضايا السياسية والإستراتيجية.					
4	تمنح السلطة المركزية بعض الصلاحيات السياسية أو الوطنية للهيئات المحلية مثل (تمثيل للرئيس أو الوزير، حضور مؤتمرات دولية.. الخ).					
5	تتيح السلطة المركزية للهيئات المحلية الإطلاع على المخاطر القومية والمساهمة في صياغة الأهداف القومية.					
6	يعوض دور الهيئات المحلية عن غياب السلطة المركزية ودورها المنقوص في ظل المعوقات السياسية الحالية، من خلال لعب دور سياسي وإداري وإجتماعي.					
7	الهيئات المحلية تلعب دورا في بناء ودعم توجهات سياسية معينة بناء على توصيات من السلطة المركزية أو بايحاء منها.					
8	تمتلك الهيئات المحلية صلاحيات موسعة وأدوار كبيرة في حالة الأزمات والطوارئ دون الرجوع لموافقة الوزارة.					

الجزء الثاني – الإستبيان الأساسي – القسم الثاني

(يتعلق بعلاقة الهيئات المحلية مع الجمهور)

جدول رقم (1): قياس اللامركزية والإستقلالية لدى الهيئات المحلية فيما يخص علاقتها بالمواطن.

رقم	الإستقصاء	درجة كبيرة جدا	درجة كبيرة	درجة متوسطة	درجة قليلة	درجة قليلة جدا
1	الهيئات المحلية تعتبر من أهم المرجعيات للقضايا المحلية التي تخص المواطنين.					
2	العلاقة بين الهيئات المحلية والجمهور علاقة مفتوحة باتجاهين ولا تقتصر على دور الوسيط بين المواطن والسلطة المركزية.					
3	الهيئات المحلية تمارس دوراً مركزياً الصلاحيات والفعاليات التي تتعلق بالمشاكل والإحتياجات المحلية وطرق علاجها وتنظيمها.					
4	تمتلك الهيئة المحلية رؤية مستقبلية خاصة لمستقبل وللأوضاع الحياتية الخاصة بالمواطنين.					
5	تمتلك الهيئات المحلية رسالة وفلسفة خاصة اتجاه مستقبل وأوضاع المنطقة والمواطنين.					
6	لدى الهيئات المحلية خطط وأهداف وبرنامج مرحلي لتحقيق هذه الأهداف فيما يخص المنطقة والمواطنين.					
7	ينظر المواطنين للهيئة المحلية نظرة مستقلة عن نظرتهم لوزارة الحكم المحلي.					

جدول رقم (2): قياس دور الهيئات المحلية في تعزيز مفهوم الديمقراطية لدى المواطنين

رقم	الإستقصاء	درجة كبيرة جدا	درجة كبيرة	درجة متوسطة	درجة قليلة	درجة قليلة جدا
1	تقوم الهيئات المحلية بممارسة التشاور مع المواطنين وأخذ آرائهم.					
2	تعمل الهيئات المحلية على إشراك المواطنين في التخطيط وتقديم المبادرات الفردية والجماعية للمشاريع والبرامج المحلية.					
3	تعمل الهيئات المحلية على عقد الإجتماعات الشعبية مثل الندوات والورشات.					
4	الهيئات المحلية الحالية ترسخ مفاهيم الإنتخابات وتدعم القيم الديمقراطية من خلال تعاطيها مع المسائل المحلية والتعامل مع المواطنين					
5	يقبل المواطن بحماس وباقتناع على انتخابات الهيئات المحلية.					
6	آلية تشكيل المجالس المحلية تمت وفق التمثيل الحزبي.					
7	آلية تشكيل المجالس المحلية تمت وفق التمثيل العشائري.					
8	آلية تشكيل المجالس المحلية تتم وفق التمثيل المختلط.					
9	تقوم الهيئة المحلية بعقد ورش وندوات توضح قوانين الإنتخابات وتوضيح ما لبس منها.					
10	تشارك المرأة بدور فعال واضح في					

	الإنتخابات.					
11	تشارك المرأة بدور فعال بالترشح للإنتخابات.					
12	هناك تمثيل نسوي في الهيئة المحلية.					
13	تدعم الهيئات المحلية تخصيص نسبة للنساء لضمان تمثيلهن في المجالس المحلية.					

جدول رقم (3): قياس دور الهيئات المحلية في تعزيز مفهوم التنمية لدى المواطنين

رقم	الإستقصاء	درجة كبيرة جدا	درجة كبيرة	درجة متوسطة	درجة قليلة	درجة قليلة جدا
1	تشارك الهيئة المحلية في لجان التخطيط الإستراتيجي على المستوى المحلي.					
2	تلعب الهيئة المحلية دورا هاما في بناء المؤسسات المجتمعية والمدنية.					
3	تساهم الهيئة المحلية في تأسيس البنية التحية وتطويرها وصيانتها					
4	تساهم الهيئة المحلية في حشد الموارد والتخطيط لها.					
5	هناك صلاحيات ومسؤوليات هامة وواضحة لدى الهيئات المحلية في التعاطي مع المشاريع والخطط المحلية.					
6	يلعب الموقع الجغرافي للهيئة المحلية (شمال، وسط، جنوب) كعامل هام في نيل الهيئة نصيبها من مشاريع التنمية.					
7	هناك دور واضح للمرأة في عملية التخطيط للأنشطة المحلية.					
8	هناك دور واضح للمرأة في القرارات					

	الإستراتيجية على مستوى الوحدة المحلية.					

جدول رقم (4): قياس دور الهيئات المحلية في تعزيز المسائلة والرقابة الجماهيرية على عمل هذه الهيئات

رقم	الإستقصاء	درجة كبيرة جدا	درجة كبيرة	درجة متوسطة	درجة قليلة	درجة قليلة جدا
1	تجسيد الشفافية من خلال إتاحة المعلومات المتعلقة بالمشاريع وطرق تنفيذها للجمهور.					
2	تشجيع أدوات الرقابة الشعبية من خلال السماح للجمهور بالمسائلة والإستفسار والتعاطي مع أي تساؤل أو استفسار.					
3	إشاعة المكاشفة والمواجهة مع الجمهور.					
4	عقد ورش عمل خاصة لتفسير أي غموض أو التباس في القوانين أو الأعمال الصادرة عن الهعيقات المحلية.					
5	تعمل الهيئة المحلية على نشر تقارير مالية وإدارية سنوية للجمهور.					
6	هناك درجة كافية من الإفصاح والمعلومات المتاحة، للجمهور من قبل الهيئات المحلية.					
7	تعمل الهيئات المحلية في تعزيز دور المواطن في إعداد الموازنات.					

ملحق رقم 2. قانون انتخاب المجالس المحلية لعام 1996

قانون بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية

الفصل الأول
المادة (1)
تعاريف

في تطبيق أحكام هذا القانون يكون للعبارات والكلمات التالية المعاني المتخصصة لهذا أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك:

الوزير: وزير الحكم المحلي .
الوزارة : وزارة الحكم المحلي .
اللجنة العليا للانتخابات : لجنة انتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية المشكلة بمرسوم رئاسي .
الهيئة المحلية : وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي إداري معين .
الرئيس : رئيس الهيئة المحلية.
المجلس : مجلس الهيئة المحلية ويشمل مجلس البلدية أو المجلس المحلي أو المجلس القروي أو اللجنة الإدارية أو لجنة التطوير أو أي مجلس آخر يشكل وفقاً لأحكام القانون .
المقيم : المواطن الفلسطيني المقيم ضمن منطقة هيئة محلية ويكون له سكن أو عمل دائم فيها .
المحكمة : محكمة المركزية أو محكمة البداية حسب الأحوال.

الفصل الثاني
إدارة الانتخابات

المادة (2)
مهام وصلاحيات اللجنة العليا للانتخابات

إعمالا على تطبيق أحكام هذا القانون بما يحقق الغاية المقصودة منه يناط بلجنة انتخابات الهيئات المحلية ما يلي:

1. اتخاذ الإجراءات اللازمة كافة ، لمباشرة عملية الانتخابات إعداداً وتنظيماً وإشرافاً
2. تعيين لجان الدوائر الانتخابية ولجان التسجيل والاقتراع والفرز.
3. الإشراف على إدارة وعمل هذه اللجان ومكاتب الدوائر الانتخابية والعمل على تطبيق أحكام هذا القانون.
4. تعيين الموظفين والمستشارين العاملين في مكاتبها في مختلف الدوائر الانتخابية.
5. إصدار بطاقات اعتماد للمراقبين على الانتخابات وتسهيل عملهم.
6. تحديد مراكز الاقتراع.
7. ممارسة أية صلاحيات أخرى تناط بها بموجب أحكام هذا القانون.

١٠ - كانون الثاني (يناير) ١٩٩٨

المادة (3)

يصدر وزير الحكم المحلي قراراً بإجراء انتخابات حرة ومباشرة لانتخاب رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية ويحدد موعداً لها.

المادة (4)

للوزير أن يؤجل موعد الانتخابات لأي مجلس من المجالس أو أكثر لمدة لا تزيد على أسبوعين إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة وسلامة الانتخابات ، على أن تحتسب مدة التأجيل ضمن المدة القانونية للمجلس.

الفصل الثالث
الدوائر الانتخابية

المادة (5)

تعتبر منطقة كل هيئة محلية دائرة انتخابية واحدة.

المادة (6)

تعين اللجنة العليا للانتخابات لجنة انتخابية واحدة لكل دائرة انتخابية لتسجيل الناخبين وإعداد وتنظيم سجلات الناخبين بالتعاون مع دائرة الإحصاء المركزية .

المادة (7)

تتشكل كل لجنة انتخابية من خمسة إلى تسعة أعضاء ممن لهم حق الانتخاب ويتمتعون بالكفاءة والنزاهة والحياد . ويعين رئيس اللجنة من بين أعضائها .

الفصل الرابع
حق الانتخاب

المادة (8)

تجرى الانتخابات بصورة حرة ومباشرة وسرية وفردية ولا يجوز التصويت بالوكالة.

المادة (9)

يمارس حق الانتخاب بموجب أحكام هذا القانون كل من تتوفر فيه الشروط التالية:

أ- أن يكون فلسطينياً بلغ الثامنة عشرة من عمره بعد الاقتراع .
ب- أن يكون مقيماً ضمن منطقة الهيئة المحلية التي ادرج اسمه في سجل الناخبين فيها.
ج- أن لا يكون فاقداً لأهليته القانونية .

الفصل الخامس
سجلات الناخبين

المادة (10)

يحق لكل من توافرت فيه الشروط الواجبة في الناخب أن يدرج إسمه في سجل الناخبين العائد لمنطقة الهيئة المحلية التي يقيم فيها .

المادة (11)

يبدأ تسجيل الناخبين قبل ثلاثة أشهر من الموعد المحدد للاقتراع ويستمر لمدة ثلاثين يوماً.

المادة (12)

تتولى اللجنة الانتخابية في كل دائرة انتخابية مهمة تسجيل المقيمين فيها في سجلات الناخبين متضمنة البيانات التالية:-

1- الاسم الرباعي.
2- الجنس.
3- تاريخ ومكان الولادة.
4- عنوان الإقامة المحدد.
5- نوع وثيقة التعريف الشخصية ورقمها.

المادة (13)

ينظم سجل الناخبين حسب الحروف الهجائية مع ذكر البيانات الخاصة بكل ناخب.

المادة (14)

لا يجوز أن يدرج اسم الناخب في غير سجل الناخبين العائد لإحدى الدوائر التي يقيم فيها.. ولا يجوز للناخب أن يقترع في أكثر من دائرة انتخابية واحدة ، وفي حال إدراج اسمه في أكثر من دائرة فعليه أن يختار إحداها .

المادة (15)

تنشر سجلات الناخبين خلال عشرة أيام من تاريخ انتهاء مدة التسجيل المنصوص عليها في المادة (11) من هذا القانون في مقر المجلس أو في أي مكان آخر يسهل الإطلاع عليها..

الفصل السادس
الاعتراض على سجل الناخبين

المادة (16)

يحق لأي شخص خلال خمسة أيام من تاريخ نشر السجلات أن يقدم اعتراضاً كتابياً لرئيس اللجنة الانتخابية التابع لها طالباً إدراج اسمه إذا لم يكن مدرجاً أو شطب اسم غيره إذا كان مدرجاً فيها بغير حق.

المادة (17)

1. تصدر اللجنة الانتخابية قراراتها في الاعتراضات المقدمة لها خلال خمسة أيام من تاريخ انتهاء مدة الاعتراض .
2. إذا كان الاعتراض يتعلق بقيد شخص آخر أو عدم قيده في جدول الناخبين فلا يجوز البت في الاعتراض قبل إبلاغ ذلك للشخص الآخر بالطريق القانوني ليتمكن من إبداء دفاعه بشأنه .

المادة (18)

تكون قرارات اللجنة الانتخابية قابلة للاستئناف خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدورها أمام رئيس المحكمة التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن دائرة اختصاصها ويصدر رئيس المحكمة قراره في الاستئناف خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديم الاستئناف ويكون قراره في ذلك نهائيا.

المادة (19)

تقوم اللجان الانتخابية بتنفيذ القرارات النهائية الصادرة عنها في حالة عدم استئنافها والقرارات النهائية الصادرة عن رئيس المحكمة.

المادة (20)

بعد انتهاء الإجراءات السابقة يقوم رؤساء اللجان الانتخابية بالتوقيع على السجلات والقوائم والجداول الانتخابية الخاصة بكل لجنة وترسل للجنة العليا للانتخابات للإطلاع عليها واعتمادها.

الفصل السابع
الترشيح للرئاسة والعضوية

المادة (21)

يبدأ تسجيل المرشحين لرئاسة وعضوية المجلس لدى لجنة الدائرة الانتخابية التابعة لذلك المجلس قبل أربعة وأربعين يوماً من الموعد المعين أصلاً للاقتراع ويستمر لمدة عشرة أيام ولا تقبل طلبات الترشيح بعد المدة المذكورة إلا بقرار من اللجنة العليا للانتخابات .

المادة (22)

على كل مرشح (لرئاسة المجلس أن يدفع مبلغ خمسمائة دينار أردني) وعلى المرشح لعضوية المجلس دفع مبلغ مائة دينار لحساب اللجنة العليا

للانتخابات تأميناً يعاد له في حالة فوزه في الانتخابات أو انسحابه من الترشيح قبل عشرة أيام من اليوم المحدد للاقتراع .

المادة (23)

1. تقدم طلبات الترشيح حسب النموذج المعد لهذا الغرض الى اللجنة الانتخابية خلال المدة المنصوص عليها في المادة (21) من هذا القانون على أن يتضمن طلب الترشيح اسم المرشح رباعياً ، وعمره، وعنوانه في الدائرة الانتخابية المرشح فيها ورقم تسجيل اسمه في سجل الناخبين وأن يكون مذيلا بتوقيعه، وان يتضمن اسم وعنوان ممثله المعتمد.
2. تقوم لجنة الدائرة الانتخابية بتسجيل طلبات الترشيح المقدمة لها وتصدر شهادة لكل مرشح تتضمن ساعة وتاريخ تقديم الطلب ورقم تسجيله لديها.

المادة (24)

يشترط في المرشح لعضوية المجلس ما يلي:-
1. بلوغ سن الثلاثين لمرشح الرئاسة ، وسن الخامسة والعشرين لمرشح العضوية.
2. أن يكون اسمه مدرجاً في سجل الناخبين وان تتوفر فيه شروط الناخب.
3. أن لا يكون محكوماً عليه في جنحة مخلة بالشرف أو بجناية .
4. أن لا يكون موظفاً أو مستخدماً في وزارة الحكم المحلي أو في أي جهاز من أجهزة الأمن العام أو في مجلس الهيئة ، أو محامياً له ، إلا إذا قدم استقالته مرفقة بطلب الترشيح .
5. أن يكون مقيماً ضمن الهيئة المحلية المرشح لمجلسها ، وأن لا يكون مرشحاً في دائرة أخرى .
6. أن يقدم شهادة بدفع جميع الرسوم والضرائب المستحقة عليه لصالح المجلس.

المادة (25)

تنشر قوائم المرشحين في مراكز الدوائر الانتخابية وفي مقر المجالس قبل موعد الاقتراع بأربعة وثلاثين يوماً.

المادة (26)

يجوز لأي شخص خلال ثلاثة أيام من تاريخ نشر قوائم المرشحين أن يقدم إعتراضاً كتابياً الى اللجنة الانتخابية التابع لها مبينا فيها أسباب إعتراضه.

المادة (27)

تصدر اللجنة قراراتها في الاعتراضات المقدمة إليها خلال ثلاثة أيام من تاريخ انتهاء مدة الاعتراض وتكون قراراتها قابلة للاستئناف أمام المحكمة المختصة خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدورها .

١٢ - كانون الثاني (يناير) ١٩٩٨

المادة (28)

تصدر المحكمة قراراتها في الاستئنافات المرفوعة إليها خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمها وتكون قراراتها في هذا الشأن نهائية غير قابلة للطعن.

الفصل الثامن
الدعاية الانتخابية

المادة (29)

تتمثل الدعاية الانتخابية في النشاطات المشروعة التي يقوم بها المرشحون لشرح برامجهم لجمهور الناخبين.

المادة (30)

تلتزم السلطة التنفيذية وأجهزتها المختلفة موقف الحياد التام في جميع مراحل العملية الانتخابية . وتقوم الوزارة واللجنة العليا للانتخابات بإصدار النشرات والإعلانات التي تبرز أهمية الانتخابات وتحث المواطنين على المشاركة فيها .

المادة (31)

تبدأ الدعاية الانتخابية قبل أسبوعين من اليوم المحدد للاقتراع وتنتهي قبل أربع وعشرين ساعة من ذلك الموعد مع وقف الفعاليات الدعائية كافة .

المادة (32)

يراعى بالنسبة للدعاية الانتخابية ما يلي:
1. عدم إقامة المهرجانات او عقد الاجتماعات الانتخابية العامة في المساجد أو الكنائس أو إلى جوار المستشفيات أو في الأبنية والمحلات التي تشغلها الإدارات الحكومية أو المؤسسات العامة .
2. عدم وضع الملصقات واللافتات الانتخابية في الأماكن أو المواقع العامة غير تلك المخصصة لذلك.
3. عدم استعمال الشعارات الحكومية في النشرات أو الإعلانات أو في سائر أنواع الكتابة والرسوم والصور الانتخابية. وكذا عدم استعمال السيارات الرسمية في أعمال الدعاية الانتخابية .
4. أن لا تتضمن الخطب أو النشرات أو الإعلانات أو الصور الانتخابية أي تحريض أو طعن بالمرشحين الآخرين أو أي إثارة للنعرات التي تمس بوحدة الشعب .

الفصل التاسع
أوراق الاقتراع

(المادة 33)

تكون أوراق الاقتراع لمنصب الرئيس باللون الأحمر ، وتكون أوراق الاقتراع لمنصب العضوية باللون الأبيض ، ويجب أن تتضمن البيانات التالية:
1. اسم دائرة الهيئة المحلية الانتخابية التي يتم فيها الاقتراع .
2. أسماء المرشحين رباعية واسم الشهرة إن وجد .

3. رسماً مربعاً بجانب كل اسم من المرشحين للتأشير عليه بعلامة (×) للدلالة على اسم المرشح الذي يختاره الناخب .

المادة (34)

يزود كل مركز اقتراع تابع للجنة الانتخابية بنسختين من قوائم الناخبين وبعدد كاف من صناديق الاقتراع الخاصة بالرئيس وهي باللون الأحمر ، والخاصة بالأعضاء وهي باللون الأبيض وبعدد كاف من أوراق الاقتراع .

المادة (35)

تعلق نسخة واحدة من قوائم الناخبين في مكان ظاهر في مركز الاقتراع لإطلاع الناخبين عليها ، وتستخدم النسخة الأخرى لإجراءات عمليات الاقتراع من قبل اللجنة الانتخابية .

المادة (36)

يحق للمرشحين تعيين وكلاء عنهم وتفويضهم كتابياً بالتواجد بمركز الاقتراع التابع للجنة الانتخابية ولا يجوز أن يتواجد في المركز أكثر من وكيل عن كل مرشح أو قائمة .

الفصل العاشر
الاقتراع

المادة (37)

قبل البدء في عملية الاقتراع يقوم رئيس اللجنة الانتخابية بفتح صندوقي اقتراع الرئيس والأعضاء أمام أعضاء اللجنة ووكلاء المرشحين للتاكد من خلوهما ثم يعيد إقفالهما وختمهما بالشمع الأحمر ، ولا يجوز فتحهما إلا عند البدء بعمليات الفرز.

المادة (38)

يبدأ الاقتراع من الساعة السابعة صباحا وينتهي الساعة السابعة من مساء اليوم المعين للاقتراع وفقا للإجراءات التالية:

1. يتحقق رئيس مركز الاقتراع أو من يختاره من أعضاء لجنته من هوية الناخب ومن أن اسمه مدرج في سجل الناخبين بالدائرة الانتخابية التابع لها ويؤشر عليه.
2. يقوم رئيس مركز الاقتراع أو من يختاره من أعضاء لجنته بتسليم الناخب ورقتي الاقتراع المختومتين بخاتم اللجنة والموقعتين من رئيسها.
3. يتوجه الناخب بورقتي الاقتراع الى المكان المخصص الذي تكفل فيه السرية حيث يقوم الناخب بالتأشير بعلامة (×) في المربع المعد لذلك في الورقتين أمام الاسم الذي يختاره ولا يجوز له التأشير على عدد من المرشحين يتجاوز العدد المطلوب .
4. يضع الناخب كلا من ورقتي الاقتراع في الصندوق المخصص لها على مرأى من لجنة الاقتراع .
5. يجري شطب اسم الناخب من سجل الناخبين.
6. إذا ارتكب الناخب خطأ أثناء التأشير على ورقة الاقتراع يمكنه تسليمها الى رئيس مركز الاقتراع الذي يسلمه ورقة جديدة بعد التأشير بالإلغاء على الورقة القديمة التي يضعها في مغلف خاص ليسلمها بعد ذلك إلى لجنة الدائرة .

المادة (39)

إذا كان الناخب أمياً أو معاقاً بصورة تمنعه من التأشير على ورقة الاقتراع بنفسه فيمكنه الاستعانة بمن يختاره ليؤشر له على الاسم أو الأسماء التي يمليها عليه على مسمع ومرأى من رئيس اللجنة.

المادة (40)

قبل حلول الوقت المحدد لانتهاء الاقتراع يجوز لرئيس لجنة الدائرة الانتخابية عند الضرورة أن يحصل من لجنة الانتخابات العليا على الموافقة على تمديد مدة الاقتراع لفترة لا تزيد على ساعتين على أن يدلي أعضاء مركز الاقتراع بأصواتهم قبل انتهاء الوقت المحدد لإغلاق الصناديق .

المادة (41)

ينظم رئيس اللجنة بالاشتراك مع أعضائها ورؤساء مركز الاقتراع محضراً يبين فيه عدد الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم وعدد الناخبين المسجلين في قوائم الناخبين وأية مخالفات أو إشكالات وقعت أثناء الاقتراع والطريقة التي أتبعت في معالجتها.

الفصل الحادي عشر
فرز الأصوات

المادة (42)

يبدأ فرز أوراق الاقتراع في مكان الاقتراع نفسه خلال ساعة من إغلاق صناديق الاقتراع وذلك بحضور أعضاء اللجنة ووكلاء المرشحين والمراقبين ومندوبي وسائل الإعلام على أن تنتهي خلال فترة لا تتجاوز اثنتي عشرة ساعة من ساعة بداية الفرز .

المادة (43)

(أ)- تبدأ اللجنة بفتح الصندوق وإخراج أوراق الاقتراع وتبدأ بفرز الأصوات للرئيس والأعضاء بتلاوة أسماء المنتخبين في كل ورقة علناً على أن يتم التأشير بعلامة أمام اسم كل مرشح بما يفيد انتخابه .
(ب)- من حق الوكلاء والمراقبين الإطلاع على الورقة المقروءة علناً.

المادة (44)

بعد انتهاء عملية الفرز يجب التاكد من مطابقة عدد أوراق الاقتراع بما في ذلك أوراق الاقتراع الباطلة والبيضاء مع عدد المقترعين المسجلين في سجل الناخبين وتنظم اللجنة الانتخابية محضرا تبين فيه عدد أوراق الاقتراع الموجودة في الصناديق الخاصة بالرئيس وبالأعضاء ، وعدد الأصوات التي حصل عليها كل مرشح مرتبة بتسلسل تنازلي وعدد الأوراق الباطلة التي أهملت مع بيان الأسباب وعدد الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية وعدد الذين لم يدلوا بأصواتهم وتسجيل الاعتراضات التي تقدم بها المرشحون

أو وكلاؤهم أثناء عملية الفرز .
يرفق بالمحضر المذكور محضراً آخر عن عدد الأوراق اللاغية المستبدلة بسبب أخطاء إجرائية أثناء العملية الانتخابية .

المادة (45)

ترسل نسخة من المحضر المشار إليه في المادة السابقة الى اللجنة العليا للانتخابات مع جميع أوراق الاقتراع والأوراق الملغاة ونتائج الفرز على أن تكون المحاضر جميعها مختومة بخاتم اللجنة الانتخابية وموقعة من رئيس اللجنة وأعضائها .

الفصل الثاني عشر
أوراق الاقتراع الباطلة

المادة (46)

تعد أوراق الاقتراع باطلة في الحالات التالية:
1. إذا لم تكن الورقة مختومة بخاتم اللجنة الانتخابية وموقعة من رئيس اللجنة .
2. إذا كانت موقعة باسم الناخب أو مؤشر عليها بأية علامة تميزها .
3. إذا تم التأشير على ورقة الاقتراع لعدد من المرشحين يزيد عن العدد المطلوب انتخابه .
4. إذا انطوت على تغيير في أسماء المرشحين .

الفصل الثالث عشر
نتائج الانتخابات

المادة (47)

يعلن رئيس اللجنة العليا للانتخابات أسماء المرشحين الذين فازوا برئاسة وبعضوية المجالس ، وذلك خلال مدة لا تتجاوز ثمان وأربعين ساعة من إنتهاء عملية الفرز ، ويقوم بإصدار شهادات رسمية للفائزين .

المادة (48)

أ|. عند تساوي أصوات المرشحين لمقعد الرئاسة تعاد الانتخابات لمقعد الرئاسة في الدائرة المعنية خلال مدة لا تزيد على أسبوعين من تاريخ إعلان النتائج .
ب|. وعند تساوي أصوات المرشحين للمقعد الأخير للعضوية تجري اللجنة الانتخابية القرعة بينهم وبحضورهم أو بحضور من يمثلهم ثم يعلن رئيس اللجنة العليا للانتخابات اسم المرشح الفائز .

المادة (49)

تحتفظ اللجنة العليا للانتخابات في مقرها بسجلات الناخبين وأسماء المرشحين وأوراق الاقتراع ومحاضر الانتخابات والاعتراضات والطعون والقرارات الصادرة بشأنها .

١٤ - كانون الثاني (يناير) ١٩٩٨

الفصل الرابع عشر
الطعن في نتائج الانتخابات

المادة (50)

أ|. يحق لكل ناخب أو مرشح أو وكيله الطعن في نتائج الانتخابات المعلنة أمام المحكمة المختصة خلال أسبوع من تاريخ إعلان النتيجة وعلى المحكمة أن تفصل فيه خلال خمسة أيام من تاريخ تقديمه إليها وان تبلغ اللجنة العليا للانتخابات بالقرارات التي تصدرها للعمل بمقتضاها .

ب|. إذا قضى قرار المحكمة بإلغاء عملية الانتخابات كلها أو بعضها تجرى الانتخابات بعد عشرة أيام من تاريخ صدور القرار طبقاً لأحكام هذا القانون ، وتعتمد في الاقتراع الثاني سجلات الانتخابات المعتمدة في الاقتراع الأول .

المادة (51)

ينتخب أعضاء المجلس الجديد من بينهم بالاقتراع السري نائباً للرئيس في أول جلسة يعقدونها ضمن مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخابات .

المادة (52)

يشترط فيمن ينتخب رئيساً للمجلس التفرغ التام ولا يجوز الجمع بين رئاسة المجلس وأية وظيفة أو مهنة أخرى .

المادة (53)

مدة دورة المجلس أربع سنوات ولا يجوز انتخاب رئيس للمجلس لأكثر من دورتين متتاليتين .

المادة (54)

للمراقبين الحق في مراقبة مراحل العملية الانتخابية كافة بالتنسيق مع اللجنة العليا للانتخابات .

الفصل الخامس عشر
شغور مركز الرئيس أو العضو

المادة (55)
شغور مركز الرئيس

1. يعد مركز الرئيس شاغراً إذا :
أ) فقد أهليته القانونية أو أصبح عاجزاً عن القيام بواجباته بمقتضى حكم قضائي قطعي.
ب) استقال أو توفي .
2. يتولى نائب الرئيس صلاحيات الرئيس لحين انتخاب رئيس جديد للمجلس .

3. تجرى الانتخابات خلال شهر من تاريخ شغور مركز الرئيس لاختيار رئيس جديد للهيئة المحلية المعنية وذلك وفقاً لأحكام هذا القانون .

المادة (56)
شغور مركز العضو

1. يعد مركز العضو شاغراً إذا :
أ) استقال أو توفي .
ب) فقد أهليته أو أصبح عاجزاً عن القيام بواجباته بمقتضى حكم قضائي قطعي.
2. يعلن المجلس عن شغور مركز العضو ويحيط وزير الحكم المحلي وكذلك اللجنة العليا للانتخابات علماً بذلك .
3. يتم ملء الشاغر بالعضو الذي يلي آخر المنتخبين في ترتيب الأصوات وفق النتائج المعتمدة للانتخابات .
4. يتم ملء الشواغر وفقاً لأحكام الفقرة أعلاه بما لا يتجاوز نصف عدد الأعضاء.
5. في حالة شغور مراكز أكثر من نصف أعضاء المجلس تجرى انتخابات جديدة في مدة أقصاها شهر من إعلان الشغور وذلك لاختيار أعضاء جدد لكامل المجلس وفقاً لأحكام هذا القانون .

الفصل السادس عشر
جرائم الانتخابات

المادة (57)
التعرض لحرية الناخبين

كل من تعرض لحرية الناخبين على وجه من الوجوه التالية :
1. استعمل الشدة أو العنف أو هدد باستعمالها بالنسبة لأي شخص من أجل إرغامه أو التأثير عليه للاقتراع أو الامتناع عنه لصالح أي مرشح دون الآخر أو من أجل الاشتراك أو الامتناع عن الاشتراك في أي اجتماع أو مهرجان انتخابي .
2. حرض شخصاً آخر أو ساعده أو مكنه من الاقتراع في الانتخابات وهو يعلم أنه غير مؤهل لذلك قانوناً .
3. أعاق أو حاول إعاقة أو تعطيل أي ناخب بأية طريقة من ممارسة حقه المشروع في الانتخابات بحرية كاملة .
4. حمل أي ناخب بأية وسيلة على الإفصاح عن اسم أو أسماء المرشحين الذين اقترع لصالحهم أو الكشف عن محتويات ورقة الاقتراع التي اقترع بموجبها .

يعد مرتكباً لجرم ويعاقب بعد إدانته بالحبس لمدة لا تزيد عن سنة أو بغرامة لا تزيد عن ألف دينار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة أو بكلتا هاتين العقوبتين .

المادة (58)
الرشوة

كل من :
1. قدم مالاً بطريقة مباشرة أو غير مباشرة أو أقرض أو وعد بقرض أو بتحقيق منفعة لأي ناخب لحمله على الاقتراع بطريقة الإملاء أو لمنعه من الاقتراع .
2. طلب مباشرة أو بصورة غير مباشرة نقوداً أو قرضاً أو منفعة أو أي مقابل آخر سواء لنفسه أو لغيره بقصد أن يقترع على وجه خاص أو يمتنع عن الاقتراع أو يؤثر على غيره للاقتراع أو الامتناع عن الاقتراع .
يعد مرتكباً لجرم ويعاقب بعد إدانته بالحبس لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات أو بغرامة لا تزيد على ثلاثة آلاف دينار أردني أو ما يعادلها من العملة المتداولة أو بكلتا هاتين العقوبتين .

المادة (59)
الاقتراع بغير حق

كل من :
1. حصل أو حاول الحصول على أية وثيقة اقتراع باسم أي شخص آخر سواء كان هذا الشخص حياً أو ميتاً .
2. أبرز أو استعمل وثائق مزورة أو غير صحيحة للتعريف على شخصه
3. انتحل اسم أي ناخب آخر .
4. اقترع أكثر من مرة في أي مركز اقتراع .
5. اقترع وهو يعلم بأنه لا يملك حق الاقتراع .
يعد مرتكباً لجرم ويعاقب بعد إدانته بالحبس لمدة لا تزيد عن سنة أو بغرامة لا تزيد عن ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة أو بكلتا هاتين العقوبتين.

المادة (60)
المواد الانتخابية

كل من :
1. نقل أو أخفى أو ساعد على نقل أو إتلاف أو إخفاء أي من المواد الانتخابية خلافاً لما جاء في هذا القانون ودون أن يكون مكلفاً بذلك من أي جهة مختصة .
2. طبع أو صنع أو جهز أية مواد انتخابية ذات صفة رسمية منصوص عليها في هذا القانون دون إذن من جهة مختصة .
يعد مرتكباً لجرم ويعاقب بعد إدانته بالحبس لمدة لا تزيد عن سنة أو بغرامة لا تزيد عن ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة أو بكلتا هاتين العقوبتين.

المادة (61)
أوراق الاقتراع أو المحاضر الانتخابية

كل من :
1. زور أو أورد بيانات كاذبة في المحاضر الانتخابية وقوائم المقترعين
2. أدخل أو سمح بإدخال أوراق اقتراع في أي صندوق اقتراع لأشخاص لم يقترعوا على الإطلاق أو لأشخاص وهميين .
3. أورد أي بيانات كاذبة وهو عالم بذلك في طلب الترشيح أو إعلانه أو تاريخ تقديمه أو تاريخ تسجيله .
4. أخفى أو أتلف أو شوه أي طلب ترشيح أو لائحة اعتراض مقدمة من أي مرشح طبقاً لهذا القانون.

يعد مرتكباً لجرم ويعاقب بعد إدانته بالحبس لمدة لا تزيد على سنة أو غرامة لا تزيد عن ألف دينار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة أو بكلتا هاتين العقوبتين .

المادة (62)
جرائم أخرى

كل من :
1. أفشى أي سر من أسرار العملية الانتخابية .
2. نشر أو أذاع قبيل الانتخابات أو أثناءها أية بيانات كاذبة عن سلوك أحد المرشحين بقصد التأثير في نتيجة الانتخابات .
3. فعل أو ترك أو امتنع أو قصر أو أهمل القيام بأي واجب يقتضيه هذا القانون ما لم تفرض له عقوبة خاصة .

يعلن مرتكباً لجرم ويعاقب بعد إدانته بالحبس لمدة لا تزيد على ثلاثة شهور أو بغرامة لا تزيد على مائتي دينار أو يعادلها بالعملة المتداولة أو بكلتا هاتين العقوبتين .

المادة (63)

كل من أدين بجرم من جرائم الانتخابات بمقتضى أحكام هذا القانون يجوز للمحكمة التي أدانته حرمانه من حق الانتخاب لمدة لا تقل عن أربع سنوات وإذا كان عضواً في مجلس منتخب تسقط عضويته في الانتخاب الذي وقع الجرم أثناءه.

المادة (64)

يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون .

المادة (65)

على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ هذا القانون إعتباراً من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية .

صدر بمدينة غزة بتاريخ 16 / 12 / 1996م

ياسر عرفات
رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

ملحق رقم 3. قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لعام 1997م

المجلس التشريعي الفلسطيني

قانون
الهيئات المحلية الفلسطينية

المادة (1)
تعـــــــاريف

يكون للألفاظ والعبارات التالية الواردة في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك .

الوزارة : وزارة الحكم المحلي .

الوزير: وزير الحكم المحلي .

الهيئة المحلية : وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين.

المجلس : مجلس الهيئة المحلية ويشمل مجلس البلدية أو المجلس المحلي أو المجلس القروي أو اللجنة الإدارية أو لجنة التطوير أو أي مجلس آخر يشكل وفقاً لأحكام هذا القانون ويتألف من الرئيس والأعضاء المنتخبين.

الرئيس : رئيس مجلس الهيئة المحلية المنتخب .

العضو : هو عضو مجلس الهيئة المحلية المنتخب .

المقيم : المواطن الفلسطيني المقيم ضمن منطقة هيئة محلية ويكون له سكن أو عمل دائم فيها.

المكلف: أي شخص استحق عليه مبلغ للهيئة المحلية بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر .

قانون الانتخابات : قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية لسنة 1996 .

المـــادة (2)

علاقة الوزارة بالهيئات المحلية

وفقاً لأحكام القانون تقوم الوزارة بما يلي :

1. رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس.
2. القيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين.
3. وضع أية أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في البنود السابقة أو بمقتضى أحكام القانون .

المادة (3)
الهيئة المحلية

1. تعتبر الهيئة المحلية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي تحدد وظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام القانون.
2. يتولى إدارة الهيئة المحلية مجلس يحدد عدد أعضائه وفقاً لنظام يصدر عن الوزير ويصادق عليه مجلس الوزراء وينتخب رئيسه وأعضاؤه انتخاباً حراً و مباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات.

المادة (4)
إحداث الهيئات المحلية وإلغاؤها

1. وفقاً لأحكام هذا القانون تنظم هيكلية الهيئات المحلية الفلسطينية وتحدد تشكيلاتها وحدودها لائحة تصدر عن مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من الوزارة.
2. بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون أو المصلحة العامة يكون إحداث أو إلغاء أو ضم أو فصل أية هيئة محلية أو تجمعات سكانية أو أجزاء منها أو تشكيل هيئة محلية لها بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من الوزير.
3. يتم توسيع حدود منطقة الهيئة المحلية أو تغييرها بتوصية من المجلس وبقرار من الوزير.

المادة (5)
انتخاب الرئيس

1. يتم انتخاب رئيس الهيئة المحلية في انتخابات حرة ومباشرة تجرى وفقاً لأحكام قانون الانتخابات.
2. يشترط فيمن ينتخب رئيساً للمجلس التفرغ التام ولا يجوز الجمع بين رئاسة المجلس وأية وظيفة أو مهنة أخرى.
3. إذا كانت لدى رئيس المجلس وظيفة أو مهنة أخرى وجب عليه تقديم استقالته منها أو تركها خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ تسلمه لمهام رئاسة المجلس وإلا أعتبر مقالاً حكماً بانقضاء مدة الشهر المذكور.

المادة (6)
انتخاب نائب الرئيس

1. ينتخب أعضاء المجلس بالاقتراع السري من بينهم نائباً للرئيس ويتم الانتخاب بالحصول على الأغلبية العادية من الأصوات، ويتم إشعار الوزارة بذلك.

2. عند قيام نائب الرئيس بمهام رئاسة المجلس حال غياب الرئيس أو مرضه مدة تزيد على الأسبوع أو شغور مركز الرئيس، يدفع له مكافأة بقرار من المجلس بناء على ما تقرره اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

المادة (7)
تسلم المجلس الجديد مهامه

1. يتسلم رئيس وأعضاء المجلس المنتخبون مراكزهم ويباشرون مهامهم اعتباراً من اليوم التالي للإعلان عن نتائج الانتخابات وفق أحكام قانون الانتخابات.

2. يباشر العضو الجديد الذي يحل محل عضو شغر مركزه مهام عضويته خلال أسبوعين من تاريخ الشغور بناء على إشعار بذلك من الوزير لرئيس مجلس الهيئة المحلية المعني.

المادة (8)
جلسات المجلس

1. يعقد المجلس في مقر الهيئة المحلية جلسة عادية واحدة على الأقل كل أسبوع يعين موعدها بقرار منه .

2. يجوز للرئيس أو لعدد من الأعضاء لا يقل عن الثلث دعوة المجلس إلى عقد جلسات غير عادية.

3. يبلغ الأعضاء بموعد كل جلسة وجدول أعمالها قبل عقدها بيوم واحد على الأقل ولا يجوز بحث أي موضوع خارج جدول الأعمال إلا إذا كان حاضراً في الجلسة ثلثا أعضاء المجلس ووافقوا بالإجماع على طرح أي موضوع طارئ للبحث.

4. في حالة تغيب الرئيس ونائبه يرأس الجلسة أكبر الأعضاء سناً.

5. يجوز للمجلس أن يسمح لأي شخص حضور اي جلسة من جلساته إذا قرر ذلك أكثرية أعضائه الحاضرين للمشاركة في مناقشة الموضوع وتصدر قرارات المجلس بحضور الأعضاء فقط.

6. تدون قرارات المجلس ووقائع الجلسات في سجل خاص مثبت الأوراق ويوقع عليه الرئيس والأعضاء الحاضرون .

7. يتكون النصاب القانوني للجلسة من أكثرية أعضاء المجلس فإذا لم يتوفر هذا النصاب في جلستين متتاليتين تعتبر الجلسة الثالثة قانونية بمن حضر من الأعضاء .

8. تتخذ قرارات المجلس بالإجماع أو بأكثرية أصوات الأعضاء وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه رئيس الجلسة ويكون التصويت علنياً .

9. يجوز للمجلس تشكيل لجان من بين أعضائه لأية غاية أو لمعالجة أي أمر من الأمور المعروضة عليه ولا تكون توصيات هذه اللجان سارية المفعول ما لم يقرها المجلس .

٤ - كانون الثاني (يناير) ١٩٩٨

المادة (9)
دورة المجلس

مدة دورة المجلس أربع سنوات تبدأ اعتباراً من تسلمه مهامه ولا يجوز انتخاب رئيس المجلس لأكثر من دورتين متتاليتين.

المادة (10)
الاستقالة

1. يجوز لرئيس المجلس تقديم استقالته بكتاب مسبب للمجلس ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا بعد موافقة المجلس ومصادقة الوزير على ذلك خلال أسبوع من تاريخ قرار المجلس.

2. يجوز استقالة العضو من عضوية المجلس بكتاب يقدمه للمجلس ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا بعد موافقة المجلس عليها وإبلاغ الوزير بذلك خلال أسبوع من تاريخ قرار المجلس.

3. يجوز استقالة أكثرية أعضاء المجلس (نصف + 1) دفعة واحدة بكتاب مسبب يقدم إلى الرئيس ولا تعتبر الاستقالة نافذة إلا بعد مصادقة الوزير خلال أسبوع من تاريخ تقديمها.

4. (أ) في الحالات المشار إليها أعلاه يعقد المجلس جلسة طارئة خلال يومين من تاريخ تقديم الاستقالة للنظر فيها ولاتخاذ المقتضى وفقاً لأحكام هذا القانون.

(ب) تعتبر الاستقالة مقبولة حكماً إذا لم يرد الوزير عليها خلال المدة المقررة في الفقرات المذكورة أعلاه.

المادة (11)
شغور مركز الرئيس

1. (أ) يعد مركز الرئيس شاغراً إذا فقد أهليته القانونية أو اصبح عاجزاً عن القيام بواجبات وظيفته بمقتضى حكم قضائي قطعي صادر عن محكمة فلسطينية مختصة.

(ب) الاستقالة أو الوفاة .

2. إذا شغر مركز الرئيس وفقاً للفقرة (1) أعلاه تطبق أحكام مادة (55) من قانون الانتخابات

شريطة ألا تقل المدة المتبقية لدورة المجلس عن ستة أشهر.

3. في حالة تطبيق أحكام الفقرة السابقة تكون مدة الرئيس هي المدة المتبقية لدورة المجلس.

المادة (12)
شغور مركز العضو

1. يعد مركز العضو شاغراً إذا استقال أو توفي أو فقد أهليته القانونية أو أصبح عاجزاً عن القيام بواجباته بمقتضى حكم قضائي قطعي صادر عن محكمة فلسطينية مختصة.

2. إذا شغر مركز العضو وفقاً للفقرة (1) أعلاه تطبق أحكام المادة (56) من قانون الانتخابات.

3. (أ) في حال شغور مراكز أكثر من نصف الأعضاء دفعة واحدة تجرى انتخابات جديدة في مدة أقصاها شهر من إعلان الشغور لاختيار أعضاء جدد لكامل المجلس وفقاً لأحكام الفقرة الخامسة من المادة (56)

من قانون الانتخابات شريطة ألا تقل المدة المتبقية لدورة المجلس عن سنة.
(ب) إذا كانت المدة المتبقية أقل من سنة يتم ملء الشواغر وفقاً لأحكام الفقرة الثالثة من المادة (56) من قانون الانتخابات.
(ج) وفي جميع الأحوال تكون مدة عضوية الأعضاء هي المدة المتبقية لدورة المجلس.

المادة (13)
فقدان العضوية واستردادها

1. يفقد الرئيس أو العضو عضويته في المجلس حكماً ويعتبر مركز أي منها شاغراً في أي من الحالات التالية :-
أ. إذا تغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية دون عذر مشروع يقبله المجلس.
ب. إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو وكيلاً أو تملك حقاً من المجلس مستغلاً بذلك عضويته لمنفعته الشخصية أو بالواسطة.
ج. إذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة هو أو من ينوب عنه من أقاربه من الدرجة الأولى في أي اتفاق تم مع المجلس ويستثنى من ذلك العقود والفوائد الناجمة عن كونه عضواً في شركة مساهمة عمومية بشرط أن لا يكون مديراً لها أو عضواً في مجلس إدارتها أو موظفاً فيها أو وكيلاً عنها .
د. إذا فقد أياً من المؤهلات التي يجب توافرها بمقتضى أحكام هذا القانون وأحكام قانون الانتخابات والأنظمة الصادرة بمقتضى تلك الأحكام

هـ. إذا قام بأي عمل أو ترك خلافاً للصلاحيات أو المسؤوليات والواجبات المنصوص عليها في هذا القانون .
2. يجب على المجلس تبليغ الوزير بفقدان الرئيس أو العضو مركزه في المجلس خلال أسبوع من تاريخ وقوعه .
3. للعضو الذي فقد عضويته بمقتضى أحكام الفقرة (1) من هذه المادة أن يقدم إلى الوزير خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ فقده لمركزه في المجلس طلباً معللاً لإبقائه في ذلك المركز ويكون قرار الوزير في الطلب قطعياً ويُعلن عن فقدان العضوية في الصحف المحلية.

المادة (14)

بما لا يتعارض مع أحكام القانون تعتبر الإجراءات التي اتخذها المجلس قبل بطلان عضوية العضو أو الأعضاء قانونية ما دامت قد اتخذت في حدود الصلاحيات المخولة له قانوناً.

المادة (15)
وظائف وصلاحيات وسلطات المجلس

أ. مع مراعاة أحكام هذا القانون وأي قانون أو تشريع آخر تناط بمجلس الهيئة المحلية الوظائف والصلاحيات والسلطات المبينة في البنود التالية ضمن حدود منطقة الهيئة المحلية ويحق له أن يمارسها مباشرة بواسطة موظفيه ومستخدميه أو أن يعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين أو أن يعطي بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو لشركات لمدة أقصاها ثلاث سنوات .
كما يجوز للمجلس أن يعطي بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو لشركات مدة تزيد عن ثلاث سنوات شريطة موافقة الوزير .
و يجوز للمجلس إصدار الأنظمة او اللوائح التنفيذية اللازمة لتنظيم أعمال الهيئة المحلية وتأمين مصالحها وحاجياتها .
1- تخطيط البلدة والشوارع
تخطيط البلدة وفتح الشوارع وإلغاؤها وتعديلها وتعيين عرضها واستقامتها وتعبيدها وإنشاء أرصفتها وصيانتها وتنظيفها وإنارتها وتسميتها أو ترقيمها وترقيم بناياتها وتجميلها وتشجيرها ومنع التجاوز عليها ومراقبة ما يقع على الشوارع من الأراضي المكشوفة وتكليف أصحابها بإقامة الأسوار حولها .
2- المباني ورخص البناء
مراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وترميمها وتغيير أشكالها وتركيب المصاعد الكهربائية وإنشاء الملاجئ وإعطاء رخص لإجراء هذه الأعمال وتحديد موقع البناية وشكلها ونسبة مساحتها إلى مساحة الأرض المنوي إنشاؤها عليها وضمان توفر الشروط الصحية فيها .
3- المياه
تزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب أو لأية استعمالات أخرى وتعيين مواصفات لوازمها كالعدادات والمواسير وتنظيم توزيعها وتحديد أسعارها وبدل الاشتراك فيها ومنع تلويث الينابيع والأقنية والأحواض والآبار.
4- الكهرباء
تزويد السكان بالكهرباء وتحديد أسعار الاستهلاك وبدلات الاشتراك بما لا يتجاوز الحد الأعلى المحدد من الوزارة .
5- المجاري
إنشاء المجاري والمراحيض العامة وإدارتها ومراقبتها .
6- الأسواق العامة
تنظيم الأسواق العامة وإنشاؤها وتعيين أنواع البضائع التي تباع في كل منها و حظر بيعها خارجها.
7- الحرف والصناعات
تنظيم الحرف والصناعات وتعيين أماكن خاصة لكل صنف منها ومراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة العامة.
8- النظافة
جمع النفايات والفضلات من الشوارع و المنازل والمحلات العامة ونقلها وإتلافها وتنظيم ذلك
9- الصحة العامة والرقابة عليها
أ. اتخاذ جميع الاحتياطات والإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع تفشي الأوبئة بين الناس.
ب. مراقبة المساكن والمحلات الأخرى للتثبت من تصريف نفاياتها بصورة منتظمة ومن نظافة الأدوات الصحية في المحال العامة واتخاذ التدابير لإبادة البعوض والحشرات الأخرى ومكافحة الفئران والجرذان والزواحف الضارة .
ج. إنشاء المسالخ وتنظيمها وفحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح واتخاذ الاحتياطات لمنع إصابتها بالأمراض وتعيين مواقع لبيعها ومراقبة ذبحها وتصريف بقاياها .
د. مراقبة الخبز واللحوم والأسماك والفواكه والخضراوات وغيرها من المواد الغذائية واتخاذ الإجراءات لمنع الغش فيها وإتلاف الفاسد منها وتحديد أسعارها ومكافحة الغلاء بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة .
هـ . إنشاء مراكز للإسعاف ومصحات ومستشفيات وغير ذلك من المؤسسات الصحية ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.
10- المحلات العامة
تنظيم ومراقبة المطاعم والمقاهي والنوادي والملاعب ودور التمثيل والسينما

والملاهي العامة الأخرى وتحديد مواعيد فتحها وإغلاقها واستيفاء رسوم بيع تذاكرها.

11- **المتنزهات**

إنشاء الساحات والحدائق والمتنزهات والحمامات ومحلات السباحة في البرك والبحيرات وعلى الساحل ومراقبتها وتنظيمها.

12- **الاحتياطات للسيول والفيضانات والحرائق و الكوارث الطبيعية وغيرها**

اتخاذ الاحتياطات لمواجهة أخطار السيول والفيضانات ولمنع الحرائق ومراقبة الوقود والمواد المشتعلة واتخاذ الاحتياطات لمواجهة الكوارث الطبيعية وإغاثة المنكوبين.

13- **المؤسسات الثقافية والرياضية**

إنشاء المتاحف والمكتبات العامة والمدارس والنوادي الثقافية والرياضية والاجتماعية والموسيقية ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة

14- **وسائل النقل البري والبحري**

إنشاء وتعيين وتنظيم مواقف مركبات النقل ضمن حدود الهيئة المحلية ومراقبتها ومراقبة القوارب والسفن والبواخر التي تعمل في المياه التابعة لمنطقة الهيئة المحلية بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.

15- **الباعة المتجولون والبسطات والمظلات**

مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والحمالين والبسطات والمظلات.

16- **الأوزان والقبان**

مراقبة الأوزان والمكاييل والمقاييس ودمغها ووزن ما يباع بالجملة في الأسواق العامة.

17- **الإعلانات**

مراقبة اللوحات والإعلانات وتنظيمها.

18- **هدم الأبنية**

هدم الأبنية التي يخشى خطر سقوطها أو المضرة أو التي تنبعث منها روائح كريهة مؤذية وذلك بعد إنذار صاحبها أو شاغلها أو المسؤول عنها.

19- **فضلات الطرق**

بيع فضلات الطرق مما استملك للمشاريع العامة أو استغلالها.

20- **التسول**

منع التسول إنشاء الملاجئ للمحتاجين ومراقبة جمع التبرعات في الأماكن العامة.

21- **المقابر**

إنشاء المقابر وإلغاؤها وتعيين مواقعها ومواصفاتها ونقل الموتى ودفنهم وتنظيم الجنازات والمحافظة على حرمة المقابر وذلك بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.

22- **الفنادق**

مراقبة الفنادق والنزل العمومية وتنظيمها.

23- **الدواب**

مراقبة الدواب المستخدمة في النقل والجر وتنظيم أسواق بيع الحيوانات والمواشي وحظر بيعها خارج هذه الأسواق.

24 - **الكلاب**

مراقبة الكلاب وتنظيم اقتنائها وترخيصها والوقاية من أخطارها والتخلص من الضالة أو العقورة منها.

25- **الموازنة وملاك الموظفين**

إقرار مشروع الموازنة السنوية والحساب الختامي وملاك الموظفين قبل إرسالها إلى الوزارة للتصديق عليها.

26- **إدارة أموال وممتلكات الهيئة المحلية**

٦ - كانون الثاني (يناير) ١٩٩٨

إدارة أملاك الهيئة المحلية وأموالها وإقامة الأبنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنها لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات وقبول الهبات والوصايا والتبرعات.

27- **الوظائف الأخرى**

القيام بأي عمل آخر يقتضي عليه القيام به بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي تشريع أو قانون آخر.

ب) تخويل المجلس صلاحية وضع أنظمة : -

1. يحق للمجلس وبموافقة الوزير أن يضع أنظمة لتمكينه من القيام بأية وظيفة من الوظائف أو ممارسة أية صلاحية من الصلاحيات المذكورة في هذا القانون وأن يضمن تلك الأنظمة أية ضرائب أو رسوم أو عوائد أو غرامات أو نفقات أو مخالفات.

2. إذا تولت إحدى الجهات الحكومية الأخرى أي عمل من الأعمال المذكورة في الفقرة (1) من هذه المادة كجزء من أعمالها وجب عليها التنسيق مع الوزارة ~~التي تقوم باستطلاع رأي مجلس الهيئة المحلية في جميع~~ التشريعات والنظم والترتيبات التي تضعها لتنظيم أو مراقبة ذلك العمل.

ج) مجلس الخدمات المشترك : -

1. بموافقة الهيئات المحلية المعنية يجوز للوزير إنشاء مجلس خدمات مشترك لمجموعة متقاربة من الهيئات المحلية.

2. وفقاً لأحكام هذا القانون وبالتنسيق مع الهيئات المحلية المعنية يصدر الوزير الأنظمة اللازمة لإنشاء مجالس الخدمات المشتركة وذلك فيما يتعلق بالأمور التالية :-

1- تحديد وظائف مجلس الخدمات المشترك وصلاحياته في إدارة وتشغيل المشاريع المشتركة.

2- تحديد عدد الأعضاء الممثلين الذين تسميهم مجالس الهيئات المحلية وطريقة تعيين رئيس مجلس الخدمات المشترك.

3- جمع الضرائب والرسوم والعوائد والأجور على المشاريع المشتركة التي يقوم بها المجلس وتحديد طريقة تحصيلها وتوزيعها على أن لا تتعدى الضرائب والرسوم المعمول بها.

4- شؤون الموظفين والمستخدمين واللوازم.

5- النسب التي تساهم بها الهيئات المحلية المعنية في تمويل مجلس الخدمات المشترك وإعداد ميزانيته وإقرارها.

6- تصفية أعمال مجلس الخدمات المشترك وحقوقه والتزاماته عند حله.

المادة (16)

صلاحيات الرئيس ومسؤولياته

تناط بالرئيس الصلاحيات والمسؤوليات التالية :

أ. دعوة المجلس إلى الانعقاد في المواعيد المحددة وإعداد جداول الأعمال وتبليغها إلى الأعضاء وترأس جلسات المجلس وتولي إدارتها والمحافظة على النظام فيها.

ب. تمثيل المجلس في توقيع عقود الرهن والإيجار والاقتراض والصلح والعطاءات والتعهدات والمقاولات والالتزامات والبيع والشراء وفقاً للقوانين والأنظمة السارية المفعول.

ج. تمثيل الهيئة المحلية في الاجتماعات والمؤتمرات ولدى الجهات الرسمية.

د. القيام بالمحافظة على حقوق الهيئة المحلية والدفاع عن مصالحها بالطرق القانونية.

هـ. الرئيس التنفيذي للهيئة المحلية ومرجعية دوائرها وله بهذه الصفة الإشراف على شؤون العاملين.

و. الالتزام بقرارات المجلس والعمل على تنفيذها .
ز. الإشراف على إيرادات ونفقات الهيئة المحلية ومتابعتها والقيام بأية مهام أو صلاحيات أخرى بمقتضى أحكام القانون .
ح. للرئيس أن يفوض نائبه أو أي عضو آخر بجزء من صلاحياته .

المادة (17)
صلاحيات نائب الرئيس

يُمارس مسؤوليات وصلاحيات الرئيس في حال غيابه أو في حال شغور مركز الرئيس حسب أحكام هذا القانون .

المادة(18)
مدير الهيئة المحلية

يجوز تعيين مدير تنفيذي للهيئة المحلية بقرار من المجلس وفقاً للأنظمة المتعلقة بموظفي الهيئات المحلية .

المادة (19)
ملاك الوظائف

1. يجري تعيين موظفي الهيئة المحلية وإحداث الوظائف وإلغاؤها وزيادة أو إنقاص مخصصاتها بإثبات ذلك في الموازنة السنوية.
2. أنظمة الموظفين: مع مراعاة أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ولوائحه التنفيذية يصدر الوزير أنظمة لموظفي الهيئات المحلية ومستخدميها ينص فيها على واجباتهم ودرجاتهم وكيفية تعيينهم وترقيتهم وعزلهم وإجازاتهم واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم والعناية الطبية بهم والتأمين عليهم وتخصيص رواتب تقاعد أو مكافآت لهم وإعطائهم علاوات ونفقات سفرية وإيفادهم في بعثات دراسية للتخصص وغير ذلك من الشؤون التي تتعلق بهم.

الشؤون المالية
المادة (20)
التصرف بالأملاك

تسجل أملاك الهيئة المحلية غير المنقولة باسم الهيئة المحلية ولا تباع هذه الأملاك ولا تستبدل ولا توهب ولا ترهن ولا تؤجر مدة تزيد على ثلاث سنوات إلا بقرار من المجلس يصادق عليه الوزير.

المادة (21)
القروض

يجوز لمجلس الهيئة المحلية أن يقترض أموالاً من أية جهة بعد موافقة الوزير فإذا استلزمت معاملة الاقتراض كفالة السلطة التنفيذية وجب أخذ موافقة مجلس الوزراء على ذلك .

المادة (22)
الإيرادات

تتكون إيرادات الهيئة المحلية من:-

أ. الضرائب والرسوم والأموال المفروضة أو المتأتية بمقتضى أحكام القانون أو أي نظام صادر بالاستناد إليه أو أي قانون أو نظام آخر نص فيه على استيفاء ضرائب أو رسوم أو مخالفات للهيئات المحلية .
ب. التبرعات والهبات والمساعدات التي يوافق عليها المجلس .
ج. الحصة التي تخصصها السلطة التنفيذية للهيئة المحلية .

المادة (23)
ضريبة الأبنية والأراضي

تستوفى هذه الضريبة وفقاً لأحكام قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق الهيئات المحلية من حيث التخمين والمراجعة والتحصيل والإعفاءات والغرامة بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها .

المادة (24)
رسم الدلالة

1. تستوفي الهيئة المحلية من مشتري الأموال المنقولة التي تباع في المزاد العلني ضمن منطقة الهيئة المحلية رسماً بنسبة ثلاثة بالمائة من قيمة المبيع.
2. تجري جميع بيوع المزاد العلني بواسطة دلالين يعينهم المجلس وتلزم الهيئة المحلية رسوم الدلالة في مطلع كل سنة مالية بالمزاد العلني .

المادة (25)
رسوم و غرامات النقل على الطرق

يخصص للهيئات المحلية خمسون بالمائة من الرسوم والغرامات التي تستوفي بمقتضى قانون النقل على الطرق في نطاق حدود الهيئة المحلية وتتكون من رخص اقتناء المركبات ومن غرامات المخالفات وغيرها .

المادة (26)
توزيع إيرادات الهيئات المحلية التي تجبى بواسطة السلطة التنفيذية

1. تقيد الإيرادات التي تجبى عن طريق السلطة التنفيذية لصالح الهيئات المحلية أمانة للهيئات المحلية لدى وزارة المالية وفقاً لأحكام القانون.
2. توزع حصيلة هذه الإيرادات بنسبة لا تقل عن 50 ٪ على الهيئات المحلية التي جبيت منها ويوزع الباقي بالنسب التي يقررها مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير في ضوء الاعتبارات التالية عند تعيين حصة كل هيئة محلية.
أ. عدد سكانها .
ب. نسبة مساهمتها في جلب الإيراد .
ج. ما إذا كان لها مركزٌ ذو أهمية خاصة .
د. ما إذا كانت تترتب عليها مسؤوليات ليس لها طابع محلي .
هـ.احتياجاتها الأساسية وفق خططها التطويرية المصادق عليها من الوزارة.
3. يجوز لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير أن يخصص قسماً من حصيلة هذه الإيرادات كمساعدات مالية للمجالس ومجالس الخدمات المشتركة لتمكينها من القيام بمشاريع ذات أهمية تستلزم المساعدة .

المادة (27)
جباية أموال الهيئة المحلية

1. يعتبر الشخص مكلفاً بالضريبة أو الرسم اعتباراً من بدء السنة المالية التي تلي تملكه أو تصرفه في العقار إن كان مالكاً أو متصرفاً فيه أو إشغاله إياه إن كان مستأجراً .

2. إذا استحق مبلغ للهيئة المحلية بمقتضى أحكام القانون ولم يدفع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ استحقاقه يبلغ الرئيس المكلف إنذاراً تحريرياً يبين فيه نوع المبلغ ومقداره والمدة التي استحق عنها ووجوب دفعة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ .

3. يبلغ المكلف الإنذار بتسليمه إياه بالذات فإذا لم يعثر عليه أو رفض التبليغ يعتبر التبليغ واقعاً إذا بلغ الإنذار إلى مكان إقامته الأخير المعروف أو أرسل بالبريد المسجل إلى عنوانه الأخير المعروف.

4. يحق لكل مكلف يعترض على صحة التكليف أن يرفع بذلك دعوى لدى المحكمة المختصة خلال المدة المعينة في الفقرة (2) من هذه المادة شريطة أن يدفع المبلغ المطلوب منه أو يقدم تأمينات بشأنه ترضى عنها المحكمة ريثما يفصل في دعواه إلا إذا كانت قد أجلت رسوم المحاكمة بسبب فقره.

5. حجز الأموال المنقولة وبيعها : إذا لم يدفع المبلغ خلال المدة المحددة في الفقرة (2) من هذه المادة يقرر الرئيس حجز وبيع ما يكفي لتسديد المبلغ من أموال المكلف المنقولة ويصدر إلى أحد جباة الهيئة المحلية مذكرة موقعه منه ومختومة بختم الهيئة المحلية يأمره فيها بتنفيذ ذلك .

6. أ) على الجابي عند استلامه المذكرة المبينة في الفقرة السابقة أن يستصحب أحد أفراد الشرطة إذا رأى لزوماً لهذا ويدخل محل عمل المكلف او أرضه ويحجز من أمواله المنقولة ما يراه كافياً لتسديد المبلغ المطلوب مع نفقات الحجز.

ب) يحتفظ المجلس بالأموال المحجوزة مدة عشرة أيام وعند انتهاء هذه المدة تباع الأموال بالمزاد العلني إلا إذا دفع المكلف المبلغ والنفقات المذكورة.

7- الإمهال

أ. يجوز للرئيس بناء على سبب معقول أُبدي إليه أن يمدد مدة الاحتفاظ بالأموال المحجوزة.

ب. يجوز بيع المال المحجوز أو بعضه قبل انقضاء المدة المذكورة في البند (أ) إذا كان مما يرجح تلفه أو هبوط قيمته إما برضاء المكلف أو بأمر الرئيس .

8. تستثنى الأموال التالية من الحجز أو المصادرة أو البيع :-

أ. الألبسة والأسرّة والفرش الضرورية للمكلف وأسرته .

ب. أواني الطبخ الضرورية للمكلف ولأسرته .

ج. الكتب والأدوات والآلات والأوعية والأمتعة اللازمة لمهنة المكلف أو لحرفته أو لتجارته على ألا يتجاوز مجموع قيمتها خمسة أضعاف قيمة الدين .

د. المؤونة اللازمة للمكلف وأسرته مدة ثلاثة أشهر ، ومقدار البذور الذي يكفي لبذر الأرض التي اعتاد زراعتها ، إذا كان مزارعاً .

هـ. حيوانان اثنان من الحيوانات التالية يختارهما المكلف إذا كان مزارعاً :جمال او أبقار أو بغال أو حمير أو خيل أو أغنام أو ماعز .

و. علف للحيوانين المستثنيين من الحجز يكفيهما مدة ثلاثة أشهر .

ز. اللباس الرسمي لموظفي الحكومة .

ح. الأثواب والحلل والأدوات والآلات الكنسية التي تستعمل خلال إقامة الصلاة .

ط. الحصة المستحقة للحكومة من الحاصلات سواء أكانت محصودة او مقطوفة أم لم تكن .

ي. حق المطالبة بالتعويضات .

ك. حق الخدمة الشخصية .

ل. حق النفقة في المستقبل .

م. أموال الحكومة المنقولة وغير المنقولة .

ن. البوالص والشيكات وسندات الأمر ، إلا إذا كانت قد اجري عليها الاخطار بسبب عدم تأديتها أو أعلن إفلاس حاملها ، أو أصبحت في أي حال غير قابلة للانتقال فيمكن حجزها .

س. الأبنية العائدة للبلديات والهيئات المحلية والأوقاف المخصصة لأداء اعمالها وكذلك الأبنية العائدة للمستشفيات المنشأة للمنافع العامة .

9- إذا وقع الحجز على أية أشياء بموجب هذه المادة يجوز لأي شخص لحقه حيف من جراء ذلك أن يرفع دعوى على المجلس يطالب بها برد الأشياء المحجوزة أو قيمتها أو فك الحجز عنها مع المطالبة بالعطل أو الضرر أو من دون ذلك .

10- التحصيل عن طريق دائرة الإجراء :- يجوز للرئيس تحصيل الأموال المستحقة للهيئة المحلية بواسطة دائرة الإجراء بالطريقة التي يحصل بها الديون العادية المحكوم بها نهائياً بدلاً من تحصيلها بمقتضى هذه المادة إذا رأى ذلك أضمن لمصلحة الهيئة المحلية .

11- حجز الرواتب:- إذا كان المكلف موظفاً أو مستخدماً له راتب أو أجر ثابت يمكن استيفاء المبلغ المستحق عليه بحجز ربع راتب ذلك الموظف أو الأجر فيجب على الرئيس أن يعمل على استيفاء المبلغ بهذه الطريقة قبل الإقدام على الإجراءات المنصوص عليها في الفقرات الرابعة والخامسة من هذه المادة .

12- استيفاء ما تجبيه السلطة التنفيذية :- لا تطبق أحكام هذه المادة على الضرائب أو الرسوم التي نص عليها هذا القانون أو أي قانون أو تشريع آخر التي تتولى السلطة التنفيذية استيفائها أو جبايتها لمنفعة الهيئات المحلية .

13- يجري تحصيل الإيرادات من قبل مجلس الهيئة المحلية أو من قبل السلطة التنفيذية أو بواسطة متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين تبعاً لأحكام القانون .

المـــادة (28)
التخفيضات

أ. يجوز لمجلس الهيئة المحلية بمصادقة الوزير أن يخفض مقدار العوائد أو الرسوم المفروضة على أي شخص أو أن تشطب بسبب فقره إذا تبين له أن ذلك أقرب إلى تحقيق العدالة والإنصاف .

ب. يجوز لمجلس الهيئة المحلية وبمصادقة الوزير وضع حوافز او غرامات للمكلفين.

المادة (29)
تسجيل الأموال غير المنقولة

جميع معاملات تسجيل التصرف بالأموال غير المنقولة يجب ان تكون مشروطة بإبراز شهادة تثبت دفع ضرائب الهيئة المحلية .

المادة (30)
الصندوق

يتكون صندوق الهيئة المحلية من مجموع الأموال التي يستوفيها أو تستوفي بالنيابة عنها أو تؤول إليها بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي تشريع آخر وتدفع من الصندوق النفقات والمصروفات التي يقرر المجلس إنفاقها، ولا يدفع أي مبلغ من صندوق الهيئة المحلية إلا إذا كان مقرراً في موازنة السنة الجارية أو إذا قرر المجلس صرفه بصورة خاصة بموافقة الوزير.

المادة (31)
الموازنة

1. توضع للهيئة المحلية موازنة سنوية يعمل بها بعد إقرارها من قبل المجلس وتصديقها من قبل الوزير ويجوز وضع ملاحق للموازنة بالطريق نفسها .
2. يجب تقديم الموازنة السنوية خلال الأربعة أشهر الأخيرة وقبل شهرين من بداية السنة المالية الجديدة ولا يجوز أن تتجاوز النفقات ما خصص لها في ميزانية السنة السابقة إلى أن يتم تصديق الموازنة الجديدة.
3. يجوز نقل مخصصات من فصل إلى آخر أو من مادة إلى أخرى بقرار من المجلس ومصادقة الوزير .

المادة (32)
الحساب الختامي

يقدم الرئيس حساباً ختامياً عن السنة المنتهية خلال شهرين على الأكثر من انتهائها ويرسله إلى الوزير للتصديق عليه بعد إقراره من قبل المجلس .

المادة (33)
النظام المالي

بما لا يتعارض مع أحكام القانون تنظم الإجراءات اللازمة لإدارة صندوق الهيئة المحلية والمحافظة عليه وكيفية القبض والصرف ومسك الدفاتر وقيد الحسابات ووضع الموازنة السنوية والحساب الختامي وغير ذلك من الأمور المتعلقة به بنظام مالي يصدره الوزير .

المادة (34)
اللوازم والعطاءات والمقاولات

وفقاً لأحكام هذا القانون يصدر الوزير نظاماً للهيئات المحلية بشأن اللوازم والعطاءات والمقاولات ينص فيه على كيفية ابتياع اللوازم وقيدها وحفظها والتصرف بها وعلى كيفية إجراء المناقصات والمزايدات والمقاولات والأمور الأخرى المتعلقة بأشغال الهيئة المحلية.

المادة (35)
الرقابة

فحص حسابات الهيئة المحلية ومراجعة جميع معاملاتها المالية والإدارية والقانونية وجرد موجوداتها يكون من قبل فاحصين مختصين تكلفهم الوزارة او ديوان الرقابة الإدارية والمالية.

المادة (36)
التقرير السنوي

يضع الرئيس تقريراً سنوياً عن الأعمال التي تمت في هيئته المحلية وترسل نسخة من هذا التقرير إلى الوزير مع ملاحظات المجلس .

أحكام عامة وانتقالية
المادة (37)

تبقى الهيئات المحلية المحدثة قبل تاريخ نفاذ هذا القانون قائمة وتعتبر مستوفية لشروط أحداثها.

المادة (38)

تبقى الضرائب والرسوم المستحقة بمقتضى القوانين والأنظمة المعمول بها قبل نفاذ هذا القانون واجبة التحصيل كما لو كانت مستحقة بمقتضاه.

المادة (39)

يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون.

المادة (40)

على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ هذا القانون ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

صدر بمدينة غزة بتاريخ ١٢/ ١٠ / ١٩٩٧ م

ياسر عرفات
رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الفلسطينية

ملحق رقم 4. قرار صادر عن وزارة الحكم المحلي من قبل مدير عام وحدة تنسيق المشاريع موجه إلى مجلس قروي عنزة

Palestinian National Authority
Ministry of Local Government

السلطة الوطنية الفلسطينية
وزارة الحكم المحلي

التاريخ: 2004/12/9
الرقم: PCU/RB/767

حضرة الاخ عارف براهمة حفظه الله
رئيس مجلس قروي عنزة

تحية طيبة وبعد

الموضوع : <u>المشروع الطارىء لاعادة تاهيل خدمات البلديات EMSRP</u>

التزاماً بشروط المنحة وبقانون الحكم المحلي والقاضيان بوجوب تسليم الهيئات المحلية موازناتها التقديرية في موعدها حسب تعليمات وزارة الحكم المحلي، تعتذر ادارة المشروع عن تزويدكم بمنحة المرحلة الثانية ([illegible] $) تمشياً مع قرار اللجنة التوجيهية رقم 21 بتاريخ 2004/12/8.

وعليه فاننا نرجو منكم العمل على تقديم موازنة عام 2004 والحسابات الختامية لها، وكذلك موازنة عام 2005 وذلك حتى يتسنى لكم الاستفادة من المنح القادمة.

وتفضلوا بقبول الاحترام والتقدير...

د. إياد الرمال
مدير عام وحدة تنسيق المشاريع

السلطة الوطنية الفلسطينية
وزارة الحكم المحلي
دائرة الحكم المحلي في محافظة جنين
صادر / وارد ٧٨٧٥
الرقم: ٣/١/٧/٥٢
التاريخ: ١١ / ١٢ / ٢٠٠٤

- نسخة: دائرة الحكم المحلي المحترمين
- حضرة الاخ باسم حدايدة المحترم، الادارة العامة للموازنات
- مجلس الخدمات المحترم
- الملف

Tel: 02-2966610 Fax: 02-2950685 Ramallah: P.O. Box: 1230
Web: www.mf-palesine.org E-mail: info@mf-palestine.org

ملحق رقم 5. قرار صادر عن وزارة الحكم المحلي من قبل مدير عام وحدة تنسيق المشاريع موجه لمجلس قروي الفندقومية

Palestinian National Authority
Ministry of Local Government

السلطة الوطنية الفلسطينية
وزارة الحكم المحلي

التاريخ: 2004
PCU/RB/67

حضرة الأخ عبد الخالق فرارية حفظه الله
رئيس مجلس قروي الفندقومية

تحية طيبة وبعد

الموضوع: **المشروع الطارئ لاعادة تأهيل خدمات البلديات EMSRP**

نظراً لشروط منحة وبقانون الحكم المحلي والقاضيان بوجوب تسليم الهيئات المحلية موازناتها التقديرية في موعدها حسب تعليمات وزارة الحكم المحلي، تعتذر ادارة المشروع عن تزويدكم بمنحة المرحلة الثانية (8562 $) تمشياً مع قرار اللجنة التوجيهية رقم 21 بتاريخ 2004/12/8.

عليه نرجو العمل على تقديم موازنة عام 2004 والحسابات الختامية لها، وكذلك موازنة عام 2005 حتى يتسنى لكم الاستفادة من المنح القادمة.

وتفضلوا بقبول الاحترام والتقدير...

د. اياد الرمال
مدير عام وحدة تنسيق المشاريع

السلطة الوطنية الفلسطينية
وزارة الحكم المحلي
دائرة الحكم المحلي في محافظة جنين
الرقم: ٧٨٧٧
التاريخ: ١١ / ١٢ / ٢٠٠٤

- نسخة: دائرة الحكم المحلي المحترمين
حضرة الأخ باسم خالدة المحترم، الادارة العامة للموازنات
مجلس الخدمات المحترم
الملف

Tel: 02-2966610 Fax: 02-2950685 Ramallah: P.O. Box: 1230
Web: www.mf-palesine.org E-mail: info@mf-palestine.org

ملحق رقم 6. رسالة موجه من قبل مجموعة من الأطفال تتعلق بتوصيات الأطفال حول الهيئات المحلية

الإطار (3 – 9) توصيات الأطفال حول الهيئات المحلية

تتطلب التنمية البشرية المستدامة دمج حاجات الأطفال ومصالحهم في تخطيط وتنفيذ عمل الهيئات المحلية وتقييمها. وقد قام عدد من الأطفال من قطاع غزة بكتابة الرسالة التالية حول طموحاتهم وأحلامهم المتعلقة بعمل المجالس المحلية في مجال المشاركة والتنمية.

" نحن الأطفال الفلسطينيين .. نأتي هنا، ومعا، من أجل دعم الديمقراطية وحقوق النساء، وبهدف جلب حياة سعيدة للأطفال حيث يمكن لأحلامهم أن تتحقق. نود أن نحقق التعاون والتضامن والحب. وسنسعى إلى حياة أفضل لجميع الأطفال، فقراء وأغنياء، بالتشاور معهم في أجزاء ديمقراطية وفي مجتمع يتم فيه احترام حقوق الأطفال.»

وفي ورش عمل عقدها الأطفال طالبوا البلديات بما يلي:

* تعزيز وعي المجتمع بدور الهيئات المحلية.
* تعزيز الإحساس بالانتماء والمحبة والتعاون بين السكان.
* وضع آليات لتطوير التواصل بين البلديات والسكان.
* إنشاء مؤسسات تعليمية وتثقيفية وترفيهية للأطفال، بما فيها ملاعب ونواد وحضانات الأطفال.
* تشجيع الخلق والإبداع عند الأطفال من خلال الاهتمام بالنشاطات الفنية والأدبية.
* وضع برامج لمساعدة الأطفال الفقراء.
* تدريب موظفي البلديات ليكونوا أكثر حساسية لمتطلبات الأطفال وأساليب التعامل معهم.
* عدم التمييز بين السكان[40].

An-Najah National University
Faculty of Graduate Studies

The Role of Palestinian Institutions to Inhance Participation and Activate Political Development

Prepared By
Abdelkarim Said Asad Ismail

Supervised By
Dr. Nayef Abu Kalaf

Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master in Planning and Political Development, Faculty of Graduate Studies at An-Najah National University, Nablus, Palestine.

2005

The Role of Palestinian Institutions to Inhance Participation and Activate Political Development

Prepared By
Abdelkarim Said Asad Ismail
Supervised By
Dr. Nayef Abu Khalaf

Abstract

Universal discussion concerning relationships between local institutions and governments has always raised many issues. Among those are the roles of these institutions for enhancing political, economic and financial participation and development, and the roles of establishing democracy through political representation. The relations between local institutions, people and the government mainly is formed on election basis, functions of local institutions in harmony with governmental policy. Therefore, centralization or decentralization is connected with the degree of understanding between local bodies and the governments,

If the political authority claims the scarce of sources to politicize people, decentralization aims at detailing and motivating political role in the geographical areas. This is an international model, which means to create decentralized bodies, which can establish political initiatives in the far areas and can take control over these areas including legislation, ability construction and dispute reconciliations and other social concerns.

Local institutions in Palestine constitute a limestone for the future Palestinian state. The establishment of powerful local institution based on decentralization in management and operation has become a priority

in the Palestinian areas. In this way, it can serve the people of Palestine, not foreign countries under which these institutions used to be financed.

Palestine was under the Ottoman rule from 1517-1917, then under British mandate from 1917-1948. After 1948, it was forcedly divided into two parts under two different sovereignties: the West Bank under the Jordanian rule and Gaza strip under the Egyptian rule. Henceforth, the Israeli state was established on the largest part of Palestine until 1967 war when Israel decided to rule over the West Bank and Gaza strip. The successive rules over the Palestinian areas established local bodies who served their interests not the inhabitants. Therefore, the main purpose of these institutions was to keep it dependent and undeveloped. Sometimes they were used to work against people. The successive rules purpose of building up these bodies was force people pay taxes to the government with less services offered.

In 1994, much has changed. The Palestinian National Authority decided to establish the Ministry of Local government, which concerns about administering, financing, developing and organizing local service through democracy and decentralization. Much authority has been given to the instititutions after the ratification of local council's law and the process of their elections. The Palestinian Authority tried to make a significant change in the local government philosophy and the organizational framework. They replaced local management with what is currently known as local institutional management. This new form assumes the embrace of the three authorities together: legislative, legal, and executive. The Palestinian Authority encountered great challenges to rebuild what has been destroyed so far as a result of continuous invasions against Palestinian civil institutions. The political instability delayed many vital projects as a result of Israeli strict measures during *Infidel Al-Aqsa*, the destruction of Palestinian infrastructure and the siege. All these increased the burden of

the Palestinian Authority to move forward with developing projects for the interest of the people. The need was then urgent for root reforms to the Palestinian governmental institutions and support democracy and taking part in the future of the state.

The study reached a number of recommendations that should be accomplished.

1- Focus on the individual as a center for efforts to achieve integrity between development and economic-social affordability whether this is under occupation or within resistance atmosphere, or during the establishment of the state.

2- Dare and responsible revision for institutions performance, especially during the last four years. That period revealed the disability of these institutions to stand against the hard circumstances the Palestinians are living represented by the day-to-day siege.

3- The importance of administrative reforms as recommended by a number of local and international organizations.

4- Confidence erection between the citizen and the Palestinian Authority, especially after nine years of elections delay which caused a crises by inappropriate series of assignments that burdened the budget.

5- Failure of centralization adapted by the Palestinian Authority. To outgrow this crisis, there should be social participation to make the individuals hold responsibilities and play a significant role in the establishment of Palestinian independent state through wide role taking in this national project.

6- Giving actual concepts of reality to the local and social government. Opportunities should be given to younger generation to strengthen local institutions and move up with the policies of development.

7- Adaptation of democratic and well-organized legislative frame to determine duties and responsibilities and give more opportunities to the local bodies to train its members to the best and supply them with qualifications to be able to lead these institutions.